



**INFORME DEL ESTADO DE DESARROLLO SOCIAL EN  
EL DISTRITO FEDERAL**

**LA EVOLUCIÓN DE LA CIUDAD DE MEXICO  
FACTORES PARA EL DESARROLLO SOCIAL**

**ADOLFO SÁNCHEZ ALMANZA**

**MÉXICO D.F.**

**2012**

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	4
I. EL ANÁLISIS ECONÓMICO.....	6
1. El desarrollo social y los modelos económicos.....	6
2. La Ciudad de México en el marco de los modelos económicos.....	7
3. Crecimiento económico y expansión urbana.....	10
4. Reestructuración productiva, desindustrialización y terciarización.....	14
5. Empleo y desempleo, precarización e informalidad.....	17
6. Ingreso y polarización ocupacional.....	19
7. Externalidades negativas y costos sociales.....	23
8. Competitividad general de la Ciudad de México.....	24
II. LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL DISTRITO FEDERAL.....	26
1. Evolución de las finanzas del Distrito Federal.....	26
2. Ingresos y gastos del Gobierno del Distrito Federal.....	27
3. Capacidad de financiamiento.....	30
4. Recursos presupuestales destinados al gasto social en el Distrito Federal.....	33
5. Políticas de subsidios en precios y tarifas de servicios públicos con efecto social.....	38
6. Margen de financiamiento del Gobierno del Distrito Federal.....	41
7. Retos de la ciudad en finanzas públicas.....	42
III. LA DEMOGRAFÍA Y EL ESPACIO.....	44
1. Transición demográfica y epidemiológica de la Ciudad de México.....	44
2. Evolución del crecimiento natural, social y total de la población.....	47
3. Estructura etárea y pirámide de edades.....	49
4. Cambios en los hogares y las familias.....	51
5. Demanda por empleo, seguridad social y servicios de salud.....	52
6. El proceso de urbanización y metropolización de la Ciudad de México.....	52
7. Distribución espacial de la población.....	54
8. Movilidad intra-metropolitana.....	56
IV. LOS ASPECTOS DE BIENESTAR SOCIAL.....	58
1. Antecedentes del bienestar social en la Ciudad de México.....	58
2. Salud, cobertura y calidad.....	60
3. Educación y juventud.....	61
4. Cultura y deporte.....	63
5. Vivienda.....	64

6. Redes sociales y comunitarias .....	65
7. Grupos vulnerables .....	66
8. Integración familiar y comunitaria .....	67
9. Infraestructura, servicios y equipamiento sociales .....	68
10. Segregación socioespacial y marginación .....	70
12. Seguridad y delincuencia.....	76
V. EL MEDIO AMBIENTE.....	79
1. Antecedentes sobre los recursos naturales de la Ciudad de México .....	79
2. Uso y contaminación en aire, agua y residuos sólidos y peligrosos.....	80
3. Deterioro ambiental en zonas de reserva ecológica.....	93
4. Asentamientos irregulares y zonas de riesgo o vulnerables .....	94
6. Programas ambientales .....	97
VI. EL MARCO POLÍTICO ADMINISTRATIVO.....	100
1. Cambios en el estatus jurídico del Distrito Federal .....	100
2. Relaciones entre las delegaciones y el Gobierno del Distrito Federal .....	101
4. Participación y representación ciudadana.....	105
5. Instituciones sociales federales en la Ciudad de México .....	106
6. Los problemas sociales en el ámbito metropolitano.....	111
7. Retos de la planeación y la administración pública metropolitana .....	111
BIBLIOGRAFÍA .....	114

## INTRODUCCIÓN

La Ciudad de México o Distrito Federal<sup>1</sup> es el núcleo de la Zona Metropolitana del Valle de México la cual se ha desarrollado bajo la dinámica de procesos sociales, económicos, políticos y culturales con diferentes condicionamientos geográficos y ambientales que han influido en su crecimiento físico y funcional, asimismo, es sede de los poderes federales.

El Distrito Federal es el lugar de residencia de ocho de cada cien mexicanos; en su territorio se desarrolla una amplia gama de actividades económicas que generan uno de cada cinco pesos de la riqueza nacional, concentra una alta proporción de las actividades terciarias sobre todo en servicios financieros, educativos, de investigación, comunicación e información, comercio, transporte y almacenamiento, y apoyo a los negocios; y, aunque se ha reducido, cuenta con un importante parque industrial.

Las decisiones que se toman en capital del país tienen repercusión nacional, tanto las relacionadas con el aparato productivo, como con la estructura de la administración pública. Estas características y su magnitud se amplifican si se considera el conjunto metropolitano, el cual conforma la ciudad real; y sus relaciones se extienden más allá de las fronteras lo que la coloca en un rango medio entre las grandes ciudades del mundo. No obstante, para fines político administrativos y, en particular, para la acción de cada orden de gobierno, es necesario realizar un análisis circunscrito al Distrito Federal y sus Delegaciones Políticas.

La caracterización general de la Ciudad de México que aquí se expone ofrece elementos sobre varios temas estratégicos para la toma de decisiones, así como para apoyar el diseño de una estrategia integral de desarrollo con la participación de la sociedad, el gobierno y el sector privado.

En ese marco, se revisa en este libro la evolución de algunos de los factores más relevantes que condicionan el desarrollo social de la entidad. Este último es el eje central de este trabajo, bajo la lógica de que el bienestar de la sociedad es un objetivo fundamental, especialmente de la acción de gobierno, con un enfoque de exigibilidad de derechos sociales, humanos y constitucionales, que también atiende a los pactos internacionales firmados por México.

Entre los trabajos de este *Informe del Estado del Desarrollo Social en el Distrito Federal*, los factores aquí considerados sobre la evolución de la Ciudad de México y que tienen relación directa con el desarrollo social son: la estructura y dinámica de las principales variables económicas, las finanzas públicas, el comportamiento demográfico y sus expresiones territoriales, las principales variables sociales, el medio ambiente y el marco político administrativo. Estos temas se analizan básicamente en función de las condicionantes y los retos que representan en materia de desarrollo social.

---

<sup>1</sup> El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal señala en su Artículo 2º, lo siguiente “La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos”, (DOF, 2011:1).

Cabe mencionar que en otros trabajos de este informe elaborados por consejeros del Evalúa DF se abordan temas más específicos sobre el desarrollo social en la Ciudad de México como: los marcos teóricos referidos al análisis del desarrollo social; la concepción de la política social en el Distrito Federal; el concepto, los métodos de medición y las estimaciones de la pobreza, ocupación y la satisfacción de necesidades; el marco jurídico nacional e internacional sobre los derechos, la cohesión social y la participación ciudadana en el proceso de desarrollo; las políticas y los programas sociales aplicados en por el Gobierno del Distrito Federal y los avances en la evaluación de los mismos, entre otros temas. Es por ello, que en la estructura de este libro se evita la repetición temática y se analizan sólo algunos de los aspectos más importantes relacionados con el desarrollo social del Distrito Federal.

Agradezco la colaboración de Roberto Ramírez Hernández, Alfredo Victoria Marín, Edgar Buenrostro Salazar y Araceli Ruíz Peña en la elaboración de este trabajo; también los comentarios y observaciones de los colegas consejeros Pilar Berrios, Myriam Cardoso, Manuel Canto y Julio Boltvinik, así como de Pablo Yanes, Luisa Mussot y Oscar Conde funcionarios del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal; y de las autoridades del Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal.

**Adolfo Sánchez Almanza**

## **I. EL ANÁLISIS ECONÓMICO**

### **1. El desarrollo social y los modelos económicos**

El desarrollo social entendido como un proceso de cumplimiento de derechos sociales de la población se vincula estrechamente con el desarrollo económico, en este sentido es importante estudiar las condiciones sociales de los habitantes y explicar la relación que mantienen con la estructura y dinámica del modelo de acumulación, tanto del nacional como el específico de la Ciudad de México.

En México el desarrollo social se promovió con políticas modernas surgidas de una revolución expresadas en un contrato social a través de un mandato constitucional. La aplicación de esas políticas y de los programas sociales fue cambiando de acuerdo con la dinámica de las relaciones establecidas entre Estado, sociedad y mercado y, en particular, con los modelos económicos vigentes en cada etapa histórica.

En general, la política social nacional se ha manejado de manera separada, suplementaria y subordinada a las políticas económicas, es decir, han tenido una importancia residual en las prioridades gubernamentales. A su vez, el Estado que las instrumenta ha asumido diferentes modalidades, desde una forma general imperfecta o periférica de Estado de Bienestar cuyas características específicas lo colocan en un lugar cercano a los de tipo socialdemócrata rudimentario, el Estado interventor o Estado protector, o hasta el Estado autoritario, clientelar y corporativo.

En el Siglo XX se aplicaron en el país diferentes políticas sociales que pasaron por tres grandes etapas: a) la fase inicial de los gobiernos posrevolucionarios con la aceptación constitucional de las demandas sociales derivadas de la revolución mexicana (1920-1940); b) la conformación de un Estado social, providencial o benefactor con énfasis en el mercado interno y la aplicación de políticas de universalismo segmentado en la fase de sustitución de importaciones o desarrollista, con inspiración keynesiana y neokeynesiana y objetivos redistributivos (1941-1982); y, c) el Estado neoliberal reestructurador y desregulador de la economía en la apertura comercial global, con obsesiones productivistas y políticas sociales en donde prevalecen los programas de transferencias monetarias focalizadas y condicionadas (de 1983 a la fecha).

En este último periodo ha predominado la visión asistencialista que focaliza sus acciones en los pobres extremos con un Estado que promueve el individualismo, que atiende principalmente los efectos de la desigualdad y menos las causas. Esta etapa tiene tres fases: la primera, de aplicación de reformas para la estabilización y el ajuste estructural (1983-1995) con una severa crisis que elevó la pobreza en el país; la segunda, de recuperación (1996-2000) y la tercera, de estabilidad y bajo crecimiento, con la grave crisis del año 2009 que se expresó en la caída de -6.3% del PIB nacional y que se relaciona con el comportamiento de la economía internacional, sobre todo del ciclo de la norteamericana (2001-2012).

En esta fase la política social combina algún grado de universalismo limitado a la provisión de los principales servicios sociales básicos, con programas focalizados sobre todo en el combate a la pobreza extrema. Las crisis económicas cíclicas y los procesos de ajuste

económico de los años ochenta, significaron un crecimiento bajo e irregular que impidió la expansión del mercado laboral y en condiciones de elevada concentración del ingreso. El pleno empleo dejó de ser objetivo primordial y aún declarativo de las políticas económica y social. Los salarios perdieron su papel central como generadores de demanda y se redefinieron como costos de producción (fijos o variables) que deben ser desregulados. Bajo el argumento de crisis fiscal del Estado y la necesidad de aumentar la inversión, se redujeron los impuestos a las empresas, se disminuyeron los subsidios al ingreso, aumentaron los grupos sociales sin seguridad social, y se acotaron los servicios de asistencia y previsión social.

Las acciones gubernamentales en materia social se subordinan a las prioridades de la política económica y a los presupuestos escasos. La separación entre lo económico y lo social se establece como discurso oficial regresando a las épocas pre-keynesianas. El Estado disminuye su responsabilidad social y apoya organizaciones comunitarias, sociales y civiles que promueven formas modernas de autocuidado, familiarización, caridad o filantropía, pero que no pueden sustituir la responsabilidad de la acción pública, sobre todo desde la perspectiva del desarrollo social, entendido como un proceso que busca armonizar las intervenciones sociales con el esfuerzo de desarrollo económico para elevar el bienestar de la población.

En general, el desarrollo social del país se ha enfrentado a un modelo de acumulación que produce y reproduce rezagos en el bienestar de la población, desempleo, insatisfacción de necesidades básicas, desprotección social, caída del ingreso real, marginación, pobreza y desigualdad, entre otros aspectos. Estos fenómenos se expresan de manera diferente en las escalas territoriales que van desde el conjunto nacional, pasando por las entidades federativas, los municipios y las delegaciones, las AGEBS o las localidades mismas, conformando brechas en el desarrollo socioespacial.

En este sentido, es importante analizar las condiciones específicas que enfrenta el Distrito Federal en algunos de estos temas, con el objeto de contar con elementos de diagnóstico para elaborar una agenda que oriente la toma de decisiones. Al respecto, el análisis se inicia con una caracterización del comportamiento económico de la Ciudad de México, considerando los fuertes condicionamientos nacionales y locales que impone esta dimensión a su desarrollo social.

## **2. La Ciudad de México en el marco de los modelos económicos**

La capital de la República Mexicana se ha caracterizado por ser un importante centro generador de actividades económicas en el país. Ya desde el periodo del gobierno de Porfirio Díaz y a principios del siglo XX, la Ciudad de México se benefició de la aplicación de políticas centralizadoras que fomentaron la creación de redes de transporte (principalmente vías ferroviarias), cuyas rutas aumentaron considerablemente su influencia en el territorio nacional; con ello se fomentó la economía de la ciudad incrementando sus relaciones de intercambio y demanda interna. La capital se fortaleció como el destino de la producción de todo tipo de bienes y servicios, consolidándose como el mercado más importante de la Nación. Aunado a lo anterior, la política porfiriana de fomento centralista de la actividad industrial aumentó aún más su importancia.

Entre 1900 y 1940, la participación de la Ciudad de México en el PIB nacional pasó del 9% al 30% que, traducido a tasas de crecimiento promedio anual significó el 5.4%, mientras que para el país fue de 2.3%, lo que evidencia la mayor velocidad del crecimiento económico capitalino respecto al nacional en el periodo. Con ello se fomentaron de manera muy importante las economías de aglomeración, asociadas a la concentración económica y demográfica que crecieron velozmente.

Entre 1940 y 1970, se aplicó el modelo de desarrollo estabilizador bajo el esquema de Sustitución de Importaciones. En la economía se fomentó la actividad industrial y el fortalecimiento del mercado interno, que siguió siendo el motor principal para el crecimiento económico nacional y capitalino.

En este modelo se consolidó la importancia económica de la Ciudad de México, ya que su aportación al PIB nacional pasó de 30% a casi 38%. Cabe decir que en este periodo el crecimiento anual de su producto fue de casi 7%, en tanto que el nacional fue de 6.2%. En el mismo periodo el país experimentó un ciclo de auge económico en prácticamente todo el territorio y no solamente en la ciudad capital. Estas condiciones impulsaron la expansión de varias grandes ciudades, aunque principalmente de la Ciudad de México, la cual experimentó fuertes tasas de crecimiento demográfico, tanto por el aumento en la tasa natural como por la inmigración proveniente del campo mexicano.

Entre 1970 y 1988 las condiciones para México cambiaron al presentar claras señales de agotamiento del modelo de Sustitución de Importaciones, aumento del déficit público y una conducción poco acertada de la política económica, así como posteriores y dolorosos ajustes estructurales. Estas condiciones propiciaron crisis cíclicas que justificaron un cambio hacia el modelo de apertura comercial.

En el conjunto de actividades productivas de mayor valor agregado, el Distrito Federal mantuvo hasta la década de los ochenta participaciones muy importantes en el PIB nacional. En el largo plazo, de acuerdo con el Sistema de Cuentas Nacionales elaboradas por el INEGI, la participación relativa del Distrito Federal en las actividades secundarias del país se redujeron del 36.27% en 1940, al 24.49% en 1970 y 15.97% en el año 2005; a su vez, el sector servicios también disminuyó su aportación al total del sector nacional pasando del 46.64%, al 31.86% y al 25.84% en esos mismo años.

En esta etapa las actividades sectoriales manifestaron cambios significativos al interior de la estructura productiva de la Ciudad de México. Las actividades de transformación perdieron de manera muy importante su participación en la estructura interna de la economía capitalina, pasando de 29.3% en 1980, a 21.5% en 1993, y a 18.9% en el año 2005, lo cual significó una reducción un poco más de diez puntos porcentuales en esos 25 años, especialmente en la industria manufacturera, y coincidió con el modelo de apertura económica.

Si bien se redujo la contribución del sector servicios del Distrito Federal a nivel nacional, este aumentó dentro de su estructura productiva, de tal manera que mientras que en el año 1980 representaba el 70.3% del PIB total de la ciudad, para 1993 era el 78.4%, y en el año 2005 subió al 81.0 por ciento. El sector primario no tiene importancia relativa. Estas

tendencias confirman el proceso de terciarización que experimenta la economía de la Ciudad de México.

En el periodo de transición de un modelo económico dirigido al mercado interno hacia otro orientado al exterior, la Ciudad de México llegó a su punto más alto en términos de concentración poblacional y económica. A partir de algunas políticas de descentralización de responsabilidades administrativas y de fomento a las actividades productivas en otras partes del territorio, así como por los efectos asociados a la incorporación del país al TLCAN, la ciudad comenzó un lento proceso de dispersión económica y poblacional.

A partir de los años noventa, México experimentó una serie de cambios sustanciales en su estructura económica. La mayoría de las medidas adoptadas por el gobierno federal han sido desde entonces de claro corte neoliberal, acordes con las recomendaciones hechas por organismos financieros internacionales, tales como: a) el adelgazamiento del Estado Mexicano a través de la privatización de empresas paraestatales, b) el control del gasto público (especialmente el relacionado con la inversión pública), c) la contención de salarios, d) la desregulación del sistema financiero y, e) la apertura comercial casi indiscriminada, entre otras. El resultado de tales medidas ha sido de un crecimiento del producto nacional bajo y errático.

Estos cambios han tenido también su expresión en términos territoriales. Las actividades económicas se han relocalizado, sobre todo con el crecimiento y la especialización productiva en algunas regiones al norte del país y con una ampliación en la brecha respecto a las regiones del sur. Al respecto, los estudios sobre convergencia muestran una creciente desigualdad, al mismo tiempo que han cambiado los niveles de importancia en algunas ciudades.

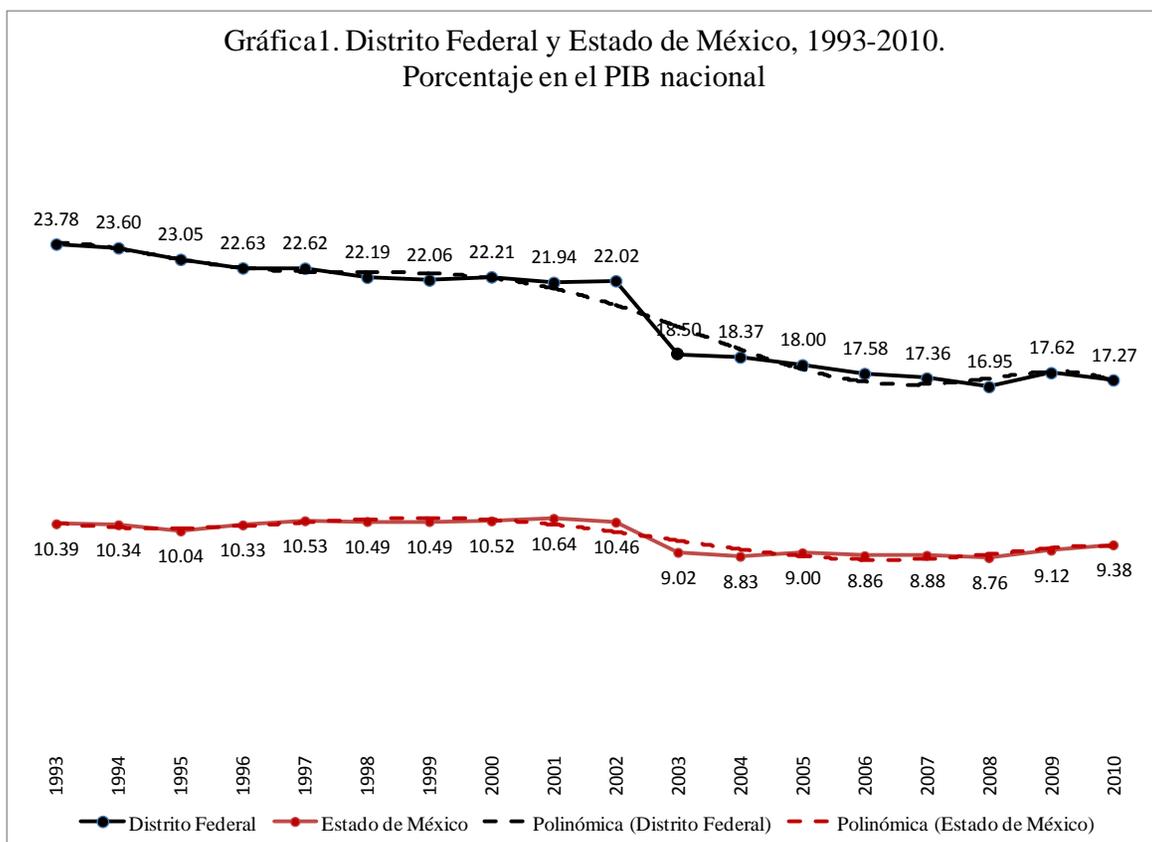
La capital mexicana ha enfrentado los efectos de las crisis y estabilización surgidas por el agotamiento del modelo de Sustitución de Importaciones y los reacomodos derivados del modelo de apertura económica. En este proceso, el crecimiento y la participación económica del Distrito Federal en el total nacional, así como su tamaño de población, han ido perdiendo importancia relativa.

Entre 1993 y 2010, la Ciudad de México contribuyó en promedio con el 20.43% del PIB nacional, mientras que el Estado de México aportó el 9.78%, éste último generado principalmente en los municipios conurbados de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

Por periodos, la participación del Distrito Federal en el PIB nacional entre 1993 y 2002, pasó de 23.78% a 22.02%, mientras que la del Estado de México se mantuvo casi constante en 10.39% y 10.46%, respectivamente.

A su vez, los cambios en la metodología de la medición nacional del PIB por parte del INEGI a partir del año base 2003, implicaron una modificación importante en las tendencias del crecimiento en la entidad, ya que para éste año se estimó que su contribución fue de 18.50% (lo cual significa una estimación de 3.5% menos derivado los cambios en los criterios metodológicos), y para 2010 descendió al 17.27 por ciento. Por su parte, el Estado

de México, aumentó su participación al pasar del 9.02% al 9.38%, en los dos años considerados. Estas modificaciones tienen varios efectos, en particular, en la medición de la productividad y en la asignación de recursos fiscales que, en general, implican una reducción presupuestal para la Ciudad de México (Gráfica 1).



Fuente: INEGI, SCNM, BIE, 2012.

### 3. Crecimiento económico y expansión urbana

La Ciudad de México ha experimentado a lo largo de su historia, varias etapas de crecimiento y reestructuración económica enfrentando cambios significativos en su centralidad y en la configuración de sus fuerzas, tanto de atracción como de rechazo, lo cual da lugar a una nueva estructura territorial productiva y de localización residencial.

Las principales causas de las fuerzas de atracción que explican el cambio del patrón territorial son: a) las economías de aglomeración con rendimientos crecientes inherentes a sitios de alta centralidad, b) las ventajas naturales del territorio, c) las ventajas económicas derivadas de la localización y, d) los factores de concentración demográfica, cultural y política. En cuanto a las fuerzas de rechazo se consideran en general, las deseconomías de aglomeración y las externalidades negativas, las cuales se asocian a lo siguiente: a) los costos crecientes por la elevada densidad poblacional, b) el incremento en el precio del suelo y los servicios urbanos, c) la congestión vehicular que aumenta los costos de transportación, d) la inseguridad y, e) la contaminación ambiental, entre otros. El balance de estas fuerzas se ha reflejado en el desplazamiento, del núcleo central hacia la periferia

metropolitana y regional, de actividades productivas como la industria (sobre todo la pesada) y de la vivienda.

Las actividades productivas han tenido patrones de relocalización territorial diferenciados. En la etapa del desarrollo estabilizador impulsada desde los años cuarenta, una de sus principales características fue la alta industrialización de la capital; se consolidaron condiciones económicas como estabilidad de precios, crecimiento económico sostenido y fuerte expansión en la oferta de empleo. La actividad industrial incidió directamente en este periodo, particularmente en la Ciudad de México, que aún experimentaba fuertes tasas de inmigración interna. El crecimiento urbano se mantuvo elevado y constante ofreciendo opciones en el mercado laboral con un impulso económico orientado al mercado interno del país.

Las normas de planeación aprobadas desde la década de los cuarenta especificaban que los sitios más adecuados para la naciente expansión industrial deberían trazar un arco en torno a la zona central de la ciudad, sobre todo con las vías de acceso y transporte ferroviario al espacio urbano. Las zonas norte y norponiente, donde se asientan actualmente las delegaciones Gustavo A. Madero, Azcapotzalco, Álvaro Obregón y Miguel Hidalgo fueron las primeras y más importantes sedes de expansión industrial donde se aprovechó la disponibilidad de suelo de menor costo. Algunas actividades industriales se establecieron en esas zonas, como la refinación de petróleo, en Azcapotzalco (Refinería 18 de Marzo), el ensamble de automóviles en Gustavo A. Madero (Planta de Ford Motors), elaboración de cerveza en Miguel Hidalgo (Cervecería Modelo).

Con la continua expansión de la Ciudad de México se localizaron más plantas industriales en los municipios mexiquenses vecinos, particularmente aquellos ubicados hacia el norte. Pequeños conglomerados industriales comenzaron a “fusionarse” en la nueva expansión geográfica. La industria ubicada en la delegación Miguel Hidalgo se conectó con la de Azcapotzalco, vinculándose ambas con el incipiente Naucalpan industrial. Lo mismo ocurrió con otros conglomerados industriales de Azcapotzalco, Gustavo A. Madero (como Industrial Vallejo, localizado entre vías Río Consulado, Vallejo y Cuitláhuac) y Tlalnepantla. En esta zona se ubicó industria como la de armado de automóviles (Chrysler y General Motors) o de fabricación de llantas (Euskadi).

Otras áreas en el poniente de la ciudad aprovecharon las ventajas naturales de la zona como el caso de las minas de arena y tepetate en las Lomas de Santa Fe, Becerra y Golondrinas. Por ello, industrias de fabricación de cemento (Cementos Tolteca) y otras derivadas se localizaron en San Pedro de los Pinos o en espacios de la Delegación Álvaro Obregón.

La expansión urbana e industrial hacia el oriente, en cambio, fue mucho más pausada y se localizó a través de la vía principal que era la Calzada Ignacio Zaragoza. Al sur se ubicaron algunos desarrollos industriales modestos, debido a las limitaciones naturales del Distrito Federal dadas por las reservas territoriales de delegaciones como Tlalpan o Milpa Alta. Por otro lado, la Ciudad Universitaria (inaugurada en 1952) se consolidó como punto de atracción para el crecimiento de barrios residenciales de clases media y alta (Partida y Anzaldo, 2000).

Entre 1950 y 1960 se produjo una nueva etapa en el proceso de metropolización de la Ciudad de México, cuando se unieron geográficamente las actividades económicas y habitacionales de las delegaciones del Distrito Federal y los municipios colindantes del Estado de México.

La población de menores recursos, sobre todo la inmigrante, se ubicó cada vez más en territorios de bajo costo, alejados del centro de la Ciudad de México, particularmente en zonas como Iztapalapa y Chimalhuacán (que posteriormente se dividió para la creación del municipio de Nezahualcóyotl) y al norte de la ciudad, hacia Ecatepec y Gustavo A. Madero.

Los grupos sociales de mayores ingresos accedieron a proyectos habitacionales como Ciudad Satélite (ubicado en Naucalpan, Estado de México), que buscaban ser nuevas zonas habitacionales para las clases media y alta, conectadas a través del Anillo Periférico con el centro de la ciudad. Esta zona fue absorbida por la mancha urbana en expansión y actualmente funciona como un gran nodo comercial que atiende a grupos locales de ingresos medios y altos. Hacia 1960, se estimó la población total de la ZMCM en 5.1 millones de habitantes que residían en un área urbanizada total de 417 km<sup>2</sup>.

En la década de los 80, el modelo económico nacional de Sustitución de Importaciones dio paso a la apertura de la economía. Con ello se produjeron cambios en materia urbana y territorial. La mancha urbana de la Ciudad de México en los años ochenta experimentó un crecimiento fuera de control, de tal suerte que el gobierno federal, a través del entonces Departamento del Distrito Federal (DDF), decidió aplicar políticas de descentralización tendientes a desconcentrar a la población y a la actividad económica. En 1980 la población residente en la ZMCM era de casi 14.5 millones de habitantes, alrededor del doble de población registrada en 1970.

Es importante mencionar que las políticas de desconcentración y los sismos de la Ciudad de México en 1985 (que afectaron particularmente el Centro Histórico), así como el aumento en los precios del suelo urbano, sobre todo en las delegaciones centrales de Cuauhtémoc, Benito Juárez, Venustiano Carranza y Miguel Hidalgo, motivaron el desplazamiento de población y de cierta actividad económica de esta zona hacia la periferia metropolitana.

La industria se fue moviendo paulatinamente hacia los municipios cercanos del Estado de México, ubicados al norte, como Ecatepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli y Tepotzotlán. Se buscó, a través de medidas gubernamentales, reordenar y descentralizar también el comercio y los servicios. A fines de 1982 se inauguró la Central de Abasto localizada en la delegación Iztapalapa, que representa la principal opción de comercialización de alimentos, procesados y frescos en la ZMCM, aunque aún existe el barrio de La Merced que sigue siendo un importante centro de comercio al menudeo, con alguna importancia en comercio al mayoreo.

En cuanto a los servicios, particularmente los corporativos y profesionales, si bien se fueron relocalizando paulatinamente desde el Centro Histórico hacia las periferias, continúan operando por su capacidad de afrontar los altos costos del suelo de la zona y por las ventajas de accesibilidad que tienen como lugares centrales. Una parte de ellos se han

reubicado en las vialidades más importantes, las cuales ofrecen mayor accesibilidad como Paseo de la Reforma y la Avenida Insurgentes que atraviesa toda la ciudad de norte a sur. Estas vialidades se han consolidado como los corredores económicos más importantes de la ciudad.

En la década de los ochenta, siendo Jefe del Departamento del Distrito Federal Carlos Hank González, se diseñó el Plan Integral de Santa Fe. Este proyecto surgió como iniciativa de un grupo interdisciplinario de arquitectos, urbanistas e ingenieros, que propusieron al entonces Regente la reconversión de uno de los espacios más degradados del área metropolitana, los tiraderos de basura de Santa Fe, en una zona de "primer mundo", aprovechando su cercanía con varias zonas de alto nivel como las Lomas de Chapultepec, Tecamachalco y otros elegantes suburbios que empezaban a formarse en el sector poniente de la Ciudad de México. Se diseñó un plan integral de desarrollo urbano que paulatinamente iría fraccionando y construyendo la infraestructura necesaria para financiar, con inversión privada, un esquema de ciudad que debería servir de modelo para desarrollos futuros, zonificando los terrenos de acuerdo a la función que iban a desempeñar y determinando las alturas y la cantidad de espacios verdes con los que debería de contar.

En menos de diez años se asentaron en Santa Fe corporativos de empresas trasnacionales y mexicanas que encontraron un entorno idóneo para desarrollarse y participar en el mundo global de los negocios. Simultáneamente se construyó el Centro Comercial Santa Fe, uno de los más grandes de América Latina, que atrajo importantes cadenas internacionales y facilitó el proceso de poblamiento de la zona y el surgimiento de grandes proyectos inmobiliarios así como oficinas sedes de grandes corporaciones. Si bien, el proyecto cumplió con sus objetivos, la rápida urbanización en esa zona de la ciudad generó problemas de accesibilidad y saturación de vialidades para la población local o que acude a trabajar y que representan obstáculos para su futuro. Por ello, se han promovido proyectos alternativos como la Supervía.

El crecimiento poblacional experimentado por la ciudad entre 1970 y 1980 fue de casi 56% (5.6% como promedio anual), mientras que entre 1980 y 1990 no llegó a un total de 8% (0.8% promedio anual).

La expansión física de la ciudad siguió su curso y demandó la provisión de servicios urbanos en nuevas zonas cada vez más alejadas del núcleo central, así como la creación de nuevas infraestructuras de comunicación como los ejes viales construidos en los años ochenta y que sirvieron tanto al interior como hacia la periferia metropolitana. La población urbana en la ZMCM hacia 1990 alcanzó un poco más de 15.5 millones de habitantes.

Hacia el año 2000, se revitalizó el proceso de expansión urbana y el crecimiento demográfico, no obstante éste se dio principalmente en la periferia metropolitana. La población de la ahora denominada ZMVM llegó a un poco más de 18 millones de habitantes en una zona urbanizada de 1,400 km<sup>2</sup>.

La constante expansión urbana y el cambio estructural experimentado en el modelo de desarrollo de México tuvieron impacto en las funciones económicas de la ciudad. La expansión del comercio se aceleró siguiendo tres líneas: el comercio al menudeo que

continuó con su tendencia natural, creció a la misma velocidad y en las mismas direcciones que las zonas habitacionales; el comercio al mayoreo de alimentos procesados y frescos se consolidó principalmente en la nueva Central de Abasto; y el proceso de dispersión del abasto con la instalación de grandes cadenas de servicios comerciales en toda la ciudad, lo que contribuyó al surgimiento de una ciudad policéntrica.

El abastecimiento de los productos de uso doméstico y los servicios al consumidor se ha generalizado bajo el modelo de centros comerciales tipo norteamericano (*shopping mall*), centros que aglomeran tiendas departamentales, almacenes de ropa, perfumería, zapatería, tiendas de autoservicio, bancos, de diversión y de alimentos rápidos, que tienden a localizarse de manera uniforme, primero en zonas poblacionales de ingresos medios o altos, y después en otras más rezagadas. En la década de los ochenta se abrieron centros de este tipo como en el caso de Perisur, Plaza Satélite, Centro Coyoacán o Plaza Galerías. Estos centros se han multiplicado de manera vertiginosa en los últimos veinte años.

La industria en el Distrito Federal experimentó un proceso diferente. El menor dinamismo del sector secundario se asoció con la nueva orientación hacia el mercado externo, lo que ha propiciado cambios en la configuración del mercado interno y ha provocado que los servicios al productor, al consumidor y aún la actividad poblacional llenen los espacios que la industria ha ido dejando. El proceso anterior recibe por nombre *terciarización o servicialización*, pues la industria cede participación en la estructura económica frente a las actividades terciarias (Sánchez, 2004).

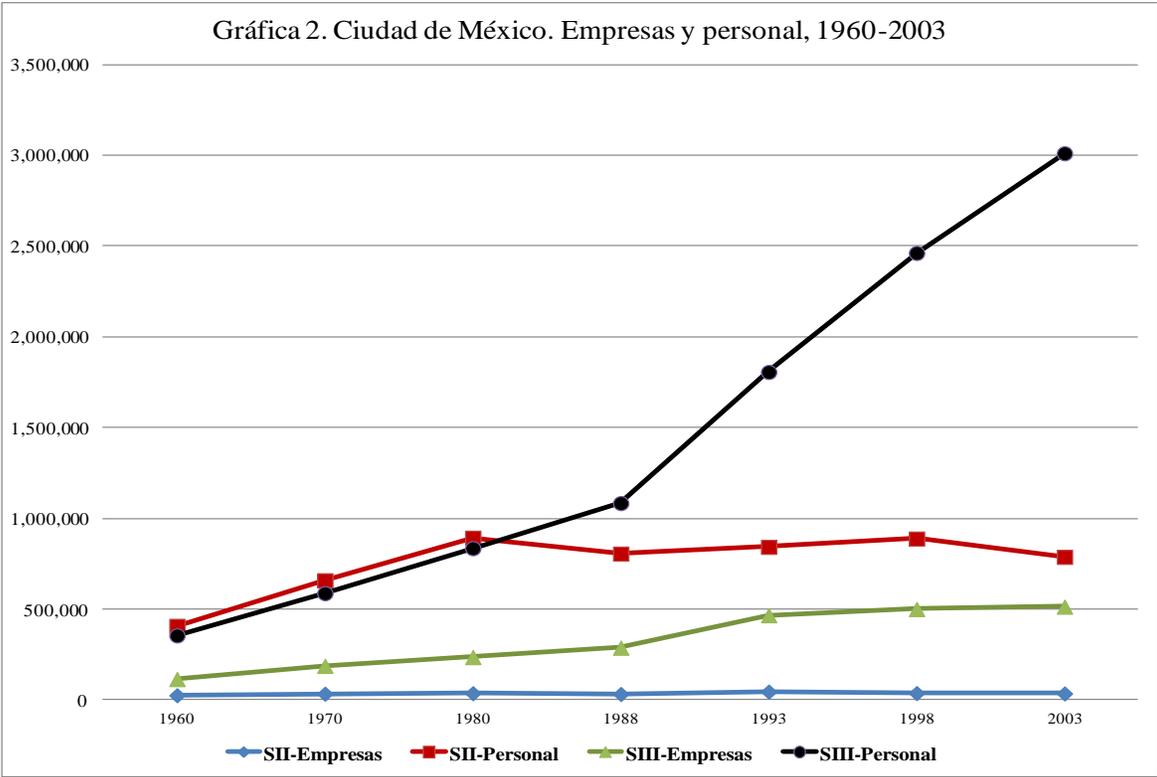
El desplazamiento de la industria se ha producido básicamente en dos modalidades: la industria ligera, como el procesamiento de alimentos y bebidas, textiles, químicos y productos metálicos, la cual se ha localizado en la actual periferia metropolitana, constituida por municipios como Cuautitlán Izcalli, Cuautitlán, Tepotzotlán, Tultitlán. La industria restante se ha reubicado en sitios alejados de la Ciudad de México, generalmente orientada hacia el norte de la República, como la localizada en las ciudades de la frontera con los EEUU o en nodos de enlace, como en el caso de la industria en Querétaro, Toluca, Aguascalientes, San Luis Potosí, Torreón y Ciudad Juárez.

#### **4. Reestructuración productiva, desindustrialización y terciarización**

La estructura económica sectorial de la Ciudad de México se mantuvo, de 1960 hasta fines del siglo XX, en cifras más o menos constantes. A principios siglo XXI, se aprecian significativas modificaciones en las participaciones de los sectores económicos en el PIB, en favor de las actividades relacionadas con los servicios, mientras que las pertenecientes a la industria disminuyeron de manera importante. Lo anterior sucedió en todo el país, pero la caída y el cambio en las participaciones fueron más notorios en la Ciudad de México.

Entre 1998 y 2003, el sector terciario registró una caída de casi cinco puntos de participación en el PIB terciario nacional, pese a haber tenido un crecimiento real de 1.4% respecto al lustro anterior. A su vez, una forma de observar y medir el proceso de terciarización es a través de la evolución del empleo, formal e informal. A partir de los años ochenta perdió dinamismo la creación de empresas y empleos industriales en la Ciudad de México, mientras que aumentó rápidamente el empleo en los servicios, a pesar del

estancamiento de las nuevas empresas de este sector, lo cual refleja un proceso de atomización de unidades económicas muy pequeñas de tipo familiar. Es importante decir que el empleo en servicios a nivel nacional creció aún más que en la ciudad. Este cambio revela el aumento de empleos informales, sin seguridad social, el autoempleo y el proceso de precarización del mismo (Gráfica 2 y Cuadros 1 y 2).



Fuente: Elaborado con base en: Garza, 2000, e, INEGI, Censos Económicos, varios años.

**Cuadro 1. México y Ciudad de México: Principales características del sector industrial, 1930-2003 (millones de pesos a precios de 1993)**

México y Ciudad de México: principales características del sector industrial, 1930-2003 (en millones de pesos a precios de 1993)						
Unidad	Empresas	Personal	Sueldos	Capital	VBP	PIB Industrial
<b>1930</b>						
República Mexicana	46,830	284,794	1,373.7	6,447.6	7,220.2	5,753.7
Ciudad de México	3,180	54,105	451.4	1,454.8	2,057.6	1,550.8
Resto del país	43,650	230,689	922.3	4,992.8	5,162.6	4,202.9
<b>1940</b>						
República Mexicana	56,314	362,536	2,646.0	9,395.2	16,585.0	9,937.9
Ciudad de México	4,920	89,358	971.5	2,752.6	5,321.9	3,286.4
Resto del país	51,394	273,178	1,674.5	6,642.6	11,263.1	6,651.5
<b>1950</b>						
República Mexicana	63,544	626,285	7,560.0	35,696.9	44,607.8	19,679.7
Ciudad de México	12,704	156,697	3,336.8	12,675.1	17,862.5	7,702.2
Resto del país	50,840	469,588	4,223.2	23,021.8	26,745.3	11,977.5
<b>1960</b>						
República Mexicana	82,532	884,927	11,668.6	74,386.7	71,834.1	39,971.6
Ciudad de México	24,624	406,905	6,048.6	28,731.3	33,861.2	17,730.6
Resto del país	57,908	478,022	5,620.0	45,655.4	37,972.9	22,241.0
<b>1970</b>						
República Mexicana	118,993	1,569,816	27,271.5	131,534.8	169,079.6	87,520.7
Ciudad de México	33,185	658,275	13,980.9	55,917.5	79,115.7	42,153.9
Resto del país	85,808	911,541	13,290.6	75,617.3	89,963.9	45,366.8
<b>1980</b>						
República Mexicana	126,090	2,146,620	58,208.7	nd	352,047.3	169,895.0
Ciudad de México	35,872	892,905	26,573.8	nd	152,774.4	79,927.4
Resto del país	90,218	1,253,715	31,634.9	nd	199,272.9	89,967.6
<b>1988</b>						
República Mexicana	138,835	2,640,472	45,173.3	357,574.6	417,088.2	178,416.1
Ciudad de México	31,430	805,111	15,466.9	76,149.2	135,419.7	61,980.4
Resto del país	107,405	1,835,361	29,706.4	281,425.4	281,668.5	116,435.7
<b>1993</b>						
República Mexicana	265,427	3,246,042	70,205.0	394,336.8	522,529.9	219,934.0
Ciudad de México	44,639	842,333	23,079.1	74,332.0	150,534.1	71,675.0
Resto del país	220,788	2,403,709	47,125.9	320,004.8	371,995.8	148,259.0
<b>1998</b>						
República Mexicana	184,418	4,232,322	75,105.2	357,162.4	690,181.4	284,837.9
Ciudad de México	36,487	887,891	20,629.5	70,292.3	165,151.2	82,663.3
Resto del país	147,931	3,344,431	54,475.7	286,870.1	525,030.2	202,174.6
<b>2003</b>						
República Mexicana	167,339	4,198,579	69,683.6	299,862.2	650,430.3	270,667.0
Ciudad de México	34,494	787,224	15,274.3	42,883.6	117,770.3	55,571.3
Resto del país	132,845	3,411,355	54,409.3	256,978.6	532,660.0	215,095.7

Fuente: Elaborado con base en: Garza, 2000, e, INEGI, Censos Económicos, varios años.

**Cuadro 2. México y Ciudad de México: Principales características del sector servicios, 1960-2003 (millones de pesos a precios de 1993)**

<b>México y Ciudad de México: principales características del sector servicios, 1960-2003</b> (expresado en millones de pesos a precios de 1993)					
<b>Unidad</b>	<b>Empresas</b>	<b>Personal</b>	<b>Sueldos</b>	<b>VBP</b>	<b>PIB Servicios</b>
<b>1960</b>					
República Mexicana	383,408	966,856	8,115.0	73,816.9	107,048.8
Ciudad de México	113,788	354,199	3,418.1	31,633.9	46,162.5
Resto del país	269,620	612,657	4,696.9	42,183.0	60,886.3
<b>1970</b>					
República Mexicana	642,322	1,687,372	17,044.1	184,282.5	219,088.5
Ciudad de México	186,625	586,807	7,870.5	84,917.6	97,728.6
Resto del país	455,697	1,100,565	9,173.6	99,364.9	121,359.9
<b>1980</b>					
República Mexicana	840,851	2,460,422	32,190.8	326,487.1	409,837.6
Ciudad de México	234,683	834,949	14,458.1	141,169.5	178,163.1
Resto del país	606,168	1,625,473	17,732.7	185,317.6	231,674.5
<b>1988</b>					
República Mexicana	1,166,786	3,884,952	28,638.2	426,170.7	429,092.5
Ciudad de México	286,691	1,083,464	10,460.3	153,503.6	159,880.9
Resto del país	880,095	2,801,488	18,177.9	272,667.1	269,211.6
<b>1993</b>					
República Mexicana	1,919,131	6,011,037	66,730.3	757,985.5	515,550.7
Ciudad de México	465,592	1,806,170	29,469.7	306,990.6	206,966.1
Resto del país	1,453,539	4,204,867	37,260.6	450,994.9	308,584.6
<b>1998</b>					
República Mexicana	2,054,580	8,521,878	79,781.7	560,538.3	870,310.1
Ciudad de México	499,685	2,462,013	40,105.9	281,348.7	329,426.4
Resto del país	1,554,895	6,059,865	39,675.8	279,189.6	540,883.7
<b>2003</b>					
República Mexicana	2,081,287	10,848,114	112,546.3	614,509.5	1,059,334.5
Ciudad de México	512,820	3,010,981	52,148.4	294,000.9	352,991.8
Resto del país	1,568,467	7,837,133	60,397.9	320,508.6	706,342.7

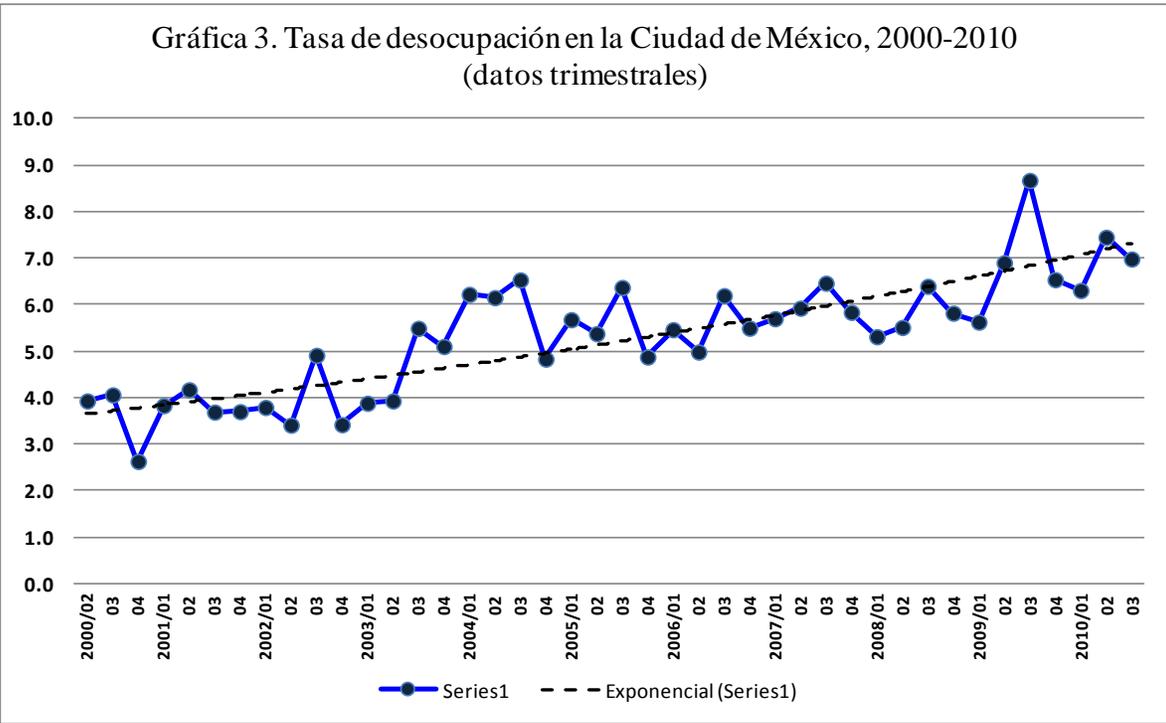
Fuente: Elaborado con base en: Garza, 2000, e, INEGI, Censos Económicos, varios años.

## 5. Empleo y desempleo, precarización e informalidad

Durante la vigencia del modelo de Desarrollo Estabilizador el empleo en la capital del país experimentó un fuerte impulso. Entre 1930 y 1980 el empleo se multiplicó más de 16 veces, mientras que con el advenimiento del modelo de Apertura Económica a partir de los años 80 y hasta el año 2003 el empleo, específicamente el manufacturero, reportó una caída de alrededor de 12%.

El fenómeno de terciarización económica en la Ciudad de México ha reconfigurado no solamente la estructura del mercado de trabajo capitalino, sino que se han fomentado los niveles de precarización laboral al experimentar un aumento en los niveles de desempleo, en modalidades de subempleo, autoempleo, subcontratación y empleo informal, así como de pérdidas en el salario real con mayor polarización laboral. Por este motivo, el viraje hacia actividades de servicios no se asocia con un aumento en los niveles de bienestar de la población capitalina.

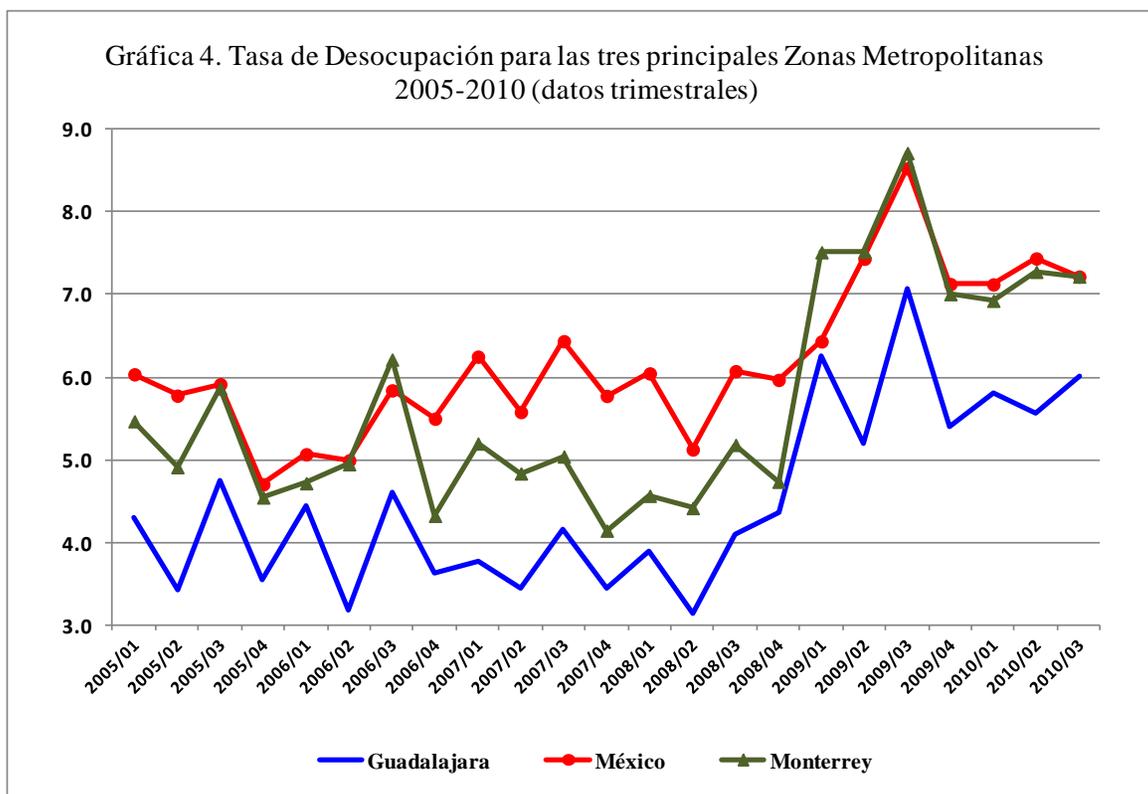
El empleo en la Ciudad de México sufrió en la última década un fuerte impacto incrementándose sus tasas de desocupación casi al doble. Se tenía una tasa de 3.93% para el segundo trimestre de 2000, mientras que para el tercer trimestre de 2010 reportaba una tasa de 6.98 por ciento. La tasa de desocupación en la Ciudad de México ha sido mayor que a nivel nacional en los últimos dos años, aproximadamente dos puntos porcentuales. De allí que se considere que el mercado de trabajo local está sufriendo deterioros importantes y sostenidos, posiblemente asociados a factores coyunturales como la última crisis económica, pero también a factores estructurales como el cambio de modelo económico y a otros vinculados con la pérdida de ventajas económicas en los últimos años, respecto a otras economías domésticas (Gráfica 3).



Fuente: STPS, varios años.

Otras ciudades del país también han sufrido los efectos de la crisis reciente. Las tasas de desocupación se incrementaron de manera importante en Guadalajara y Monterrey. En el punto más crítico de la crisis de 2009, Monterrey igualó su tasa de desocupación con la de la Ciudad de México, sin embargo, pasados los efectos más nocivos de la recesión se

recuperó lentamente, aunque por otras razones principalmente relacionadas con la seguridad creció nuevamente. El fenómeno de desempleo constituye uno de los principales retos económicos del Distrito Federal por su relación con el ingreso, la seguridad laboral y con diferentes factores de bienestar social (Gráfica 4)..



Fuente: STPS, varios años.

## 6. Ingreso y polarización ocupacional

Los estudios sobre ingreso y consumo de las familias mexicanas indican que se ha perdido en gran medida el poder adquisitivo de épocas anteriores. Esto ha sido especialmente claro en los últimos 20 años, donde la población mexicana ha sufrido tres periodos de crisis significativos (1995, 2001 y 2009), siendo particularmente grave la de 1995 para los habitantes de la Ciudad de México.

El ingreso familiar a nivel nacional cayó entre 1994 y 1996 un 24.8%, mientras que en la Ciudad de México disminuyó en casi un 38%. Entre 1994 y 2004 el país en su conjunto se había recuperado discretamente con 14.2%, equivalente a 1.4% anual promedio, en cambio en el Distrito Federal, pese a haber iniciado también un lento proceso de recuperación del ingreso, no había logrado revertir los impactos causados por la recesión económica de mediados de los noventa y para 2004 se mantenía un 27.2% por debajo de los ingresos percibidos diez años atrás en términos reales.

La situación respecto al ingreso familiar en la Ciudad de México tuvo un comportamiento similar al consumo referente a los impactos de la crisis mexicana en 1995, es decir, una fuerte caída en todos los estratos económicos y en todos los sitios del país. Esto se reflejó en la Encuesta de ingresos y gastos de los hogares de 1996. Posteriormente se observó una lenta recuperación a nivel nacional, que se puede verificar en encuestas posteriores. Como sucedió con el consumo, la Ciudad de México se vio visiblemente más afectada con la crisis en relación al comportamiento nacional en conjunto, para después trazar un camino de lenta recuperación, pero todavía en 2004 no lograba regresar a los niveles de poder adquisitivo que gozaban los hogares capitalinos en 1994 (Cuadro 3).

En relación con los impactos en los hogares de la Ciudad de México (entre 1994-1996) en los distintos deciles de ingreso, fue entre los estratos mayores (VIII, IX y X) que tuvieron las mayores caídas en ingreso con 38.3%, 44.3% y 42.8%, respectivamente. Sin embargo, es interesante observar que éstas últimas tuvieron de igual manera una más rápida recuperación respecto al resto de los estratos, pues diez años después las distancias en ingresos son más o menos las mismas para todos los estratos. Para el caso de los hogares del país en conjunto la historia es análoga a la del consumo, el impacto inmediato de la crisis mexicana fue del 22% en promedio para todos los deciles, logrando una recuperación sostenida de poco menos de 2% anual promedio para todos ellos, siendo el de menor recuperación el X, el más alto, con poco menos de 1% anual.

En el periodo 1996-2004 se produjo una caída en el ingreso corriente total trimestral de los hogares entre los deciles del I al IX, mientras que el decil X aumentó su participación, por lo que el Índice de Gini aumentó de 0.42 a 0.48. A partir de este año se observa un proceso inverso con una ligera recuperación de los primeros deciles y la reducción del decil X, con lo cual la concentración se redujo a 0.46 en 2006 y 2008, y bajar a 0.45 en 2010.

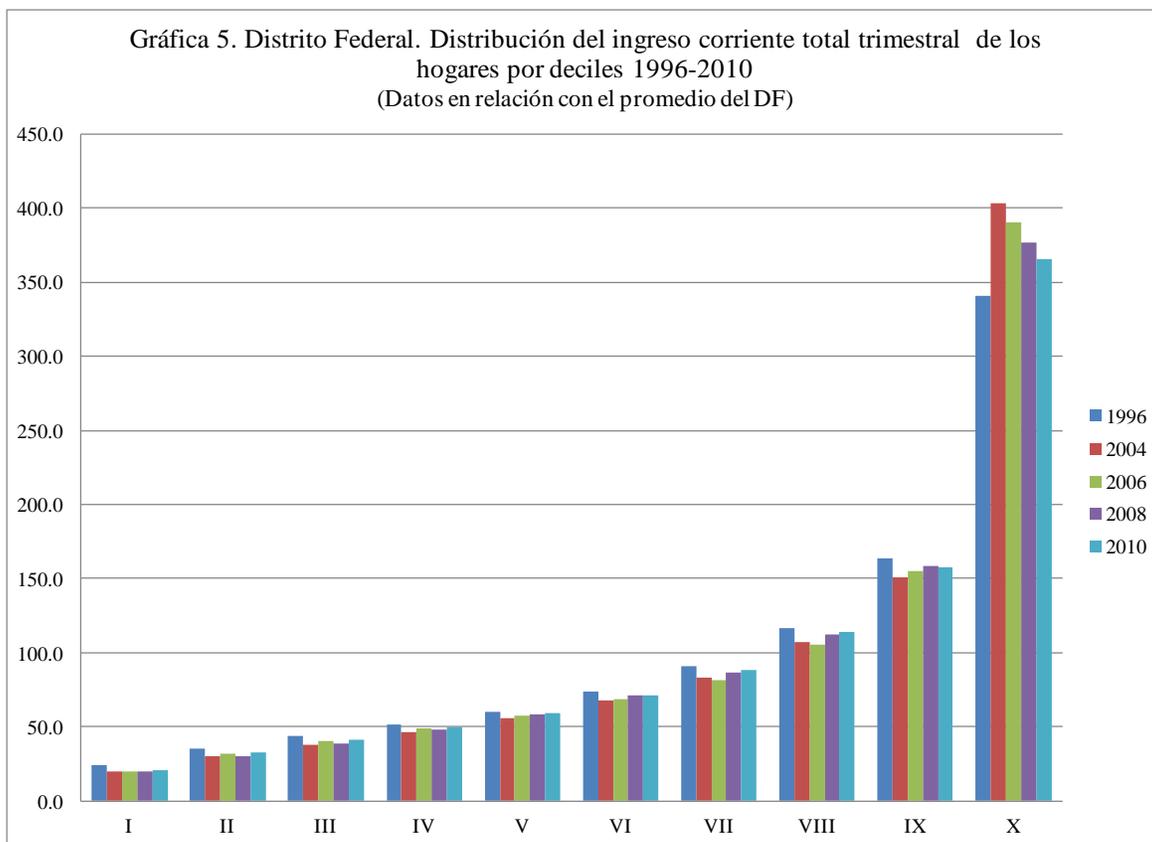
Cabe señalar que la concentración en la Ciudad de México es un reflejo de lo observado a nivel nacional aunque en menor grado. Entre 2004 y 2010, los deciles del I al V, es decir, el 50% de los hogares perciben el 19.6% del total del ingreso, a su vez, los deciles del VI al IX concentran el 41.9% del total, mientras que solamente el X decil absorbe el 38.4 por ciento. Esta estructura del ingreso en el Distrito Federal indica que una proporción importante de los hogares no cuenta con recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas mediante la adquisición de bienes y servicios y, por ello enfrentan condiciones de pobreza que deben ser atendidas por el gobierno (Grafica 5).

**Cuadro 3. México y Ciudad de México: Distribución del ingreso trimestral por deciles de hogares, 1989 -2004**

**Datos de Ingreso total en miles de pesos de 1993. Datos de Ingreso promedio en pesos de 1993**

Año, ingreso, hogares	Total	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
<b>1989</b>											
<b>Nacional</b>											
Ingreso	107,260,171	1,697,309	3,012,585	4,008,965	5,069,629	6,332,529	7,815,585	9,633,567	12,247,934	16,759,822	40,682,246
Hogares	15,955,536	1,595,553	1,595,553	1,595,553	1,595,553	1,595,553	1,595,553	1,595,553	1,595,553	1,595,553	1,595,559
Ingreso promedio	6,722	1,064	1,888	2,513	3,177	3,969	4,898	6,038	7,676	10,504	25,497
<b>Ciudad de México</b>											
Ingreso	29,221,125	595,358	894,941	1,115,105	1,374,433	1,654,557	1,981,405	2,433,457	3,172,158	4,438,893	11,560,818
Hogares	3,117,801	311,780	311,780	311,780	311,780	311,780	311,780	311,780	311,780	311,780	311,781
Ingreso promedio	9,372	1,910	2,870	3,577	4,408	5,307	6,355	7,805	10,174	14,237	37,080
<b>1992</b>											
<b>Nacional</b>											
Ingreso	133,285,483	2,067,262	3,643,562	4,931,342	6,257,418	7,648,231	9,481,657	11,888,111	15,159,942	21,347,578	50,860,380
Hogares	17,819,414	1,781,941	1,781,941	1,781,941	1,781,941	1,781,941	1,781,941	1,781,941	1,781,941	1,781,941	1,781,945
Ingreso promedio	7,480	1,160	2,045	2,767	3,512	4,292	5,321	6,671	8,508	11,980	28,542
<b>Ciudad de México</b>											
Ingreso	37,451,170	833,590	1,217,670	1,524,436	1,852,250	2,237,183	2,630,111	3,294,897	4,253,141	6,292,300	13,315,592
Hogares	3,473,764	347,376	347,376	347,376	347,376	347,376	347,376	347,376	347,376	347,376	347,380
Ingreso promedio	10,781	2,400	3,505	4,388	5,332	6,440	7,571	9,485	12,244	18,114	38,331
<b>1994</b>											
<b>Nacional</b>											
Ingreso	151,129,157	2,405,755	4,171,701	5,543,574	7,004,852	8,580,104	10,664,574	13,207,303	17,141,045	24,344,062	58,066,187
Hogares	19,440,278	1,944,028	1,944,028	1,944,028	1,944,028	1,944,028	1,944,028	1,944,028	1,944,028	1,944,028	1,944,026
Ingreso promedio	7,774	1,238	2,146	2,852	3,603	4,414	5,486	6,794	8,817	12,522	29,869
<b>Ciudad de México</b>											
Ingreso	48,951,916	936,091	1,423,078	1,768,076	2,166,916	2,568,369	3,154,319	4,003,468	5,658,416	8,824,639	18,448,544
Hogares	3,824,920	382,492	382,492	382,492	382,492	382,492	382,492	382,492	382,492	382,492	382,492
Ingreso promedio	12,798	2,447	3,721	4,623	5,665	6,715	8,247	10,467	14,794	23,071	48,232
<b>1996</b>											
<b>Nacional</b>											
Ingreso	113,653,014	2,030,024	3,412,283	4,481,771	5,568,153	6,783,943	8,323,640	10,180,872	13,057,378	18,222,080	41,592,870
Hogares	20,467,038	2,046,704	2,046,704	2,046,704	2,046,704	2,046,704	2,046,704	2,046,704	2,046,704	2,046,704	2,046,702
Ingreso promedio	5,553	992	1,667	2,190	2,721	3,315	4,067	4,974	6,380	8,903	20,322
<b>Ciudad de México</b>											
Ingreso	30,506,091	723,385	1,062,051	1,323,138	1,594,315	1,889,768	2,223,310	2,727,299	3,488,569	4,915,624	10,558,632
Hogares	4,116,877	411,688	411,688	411,688	411,688	411,688	411,688	411,688	411,688	411,688	411,685
Ingreso promedio	7,410	1,757	2,580	3,214	3,873	4,590	5,400	6,625	8,474	11,940	25,647
<b>2004</b>											
<b>Nacional</b>											
Ingreso	172,601,161	2,733,082	4,981,683	6,749,860	8,476,151	10,305,077	12,590,016	15,687,194	20,056,414	27,895,983	63,125,700
Hogares	25,845,081	2,584,508	2,584,508	2,584,508	2,584,508	2,584,508	2,584,508	2,584,508	2,584,508	2,584,508	2,584,509
Ingreso promedio	6,678	1,057	1,928	2,612	3,280	3,987	4,871	6,070	7,760	10,794	24,425
<b>Ciudad de México</b>											
Ingreso	35,626,581	701,580	1,056,881	1,351,181	1,643,470	1,974,982	2,391,163	2,946,224	3,785,795	5,373,483	14,401,823
Hogares	5,525,226	552,523	552,523	552,523	552,523	552,523	552,523	552,523	552,523	552,523	552,523
Ingreso promedio	6,448	1,270	1,913	2,445	2,974	3,574	4,328	5,332	6,852	9,725	26,066

Fuente: ENIGHs, varios años.

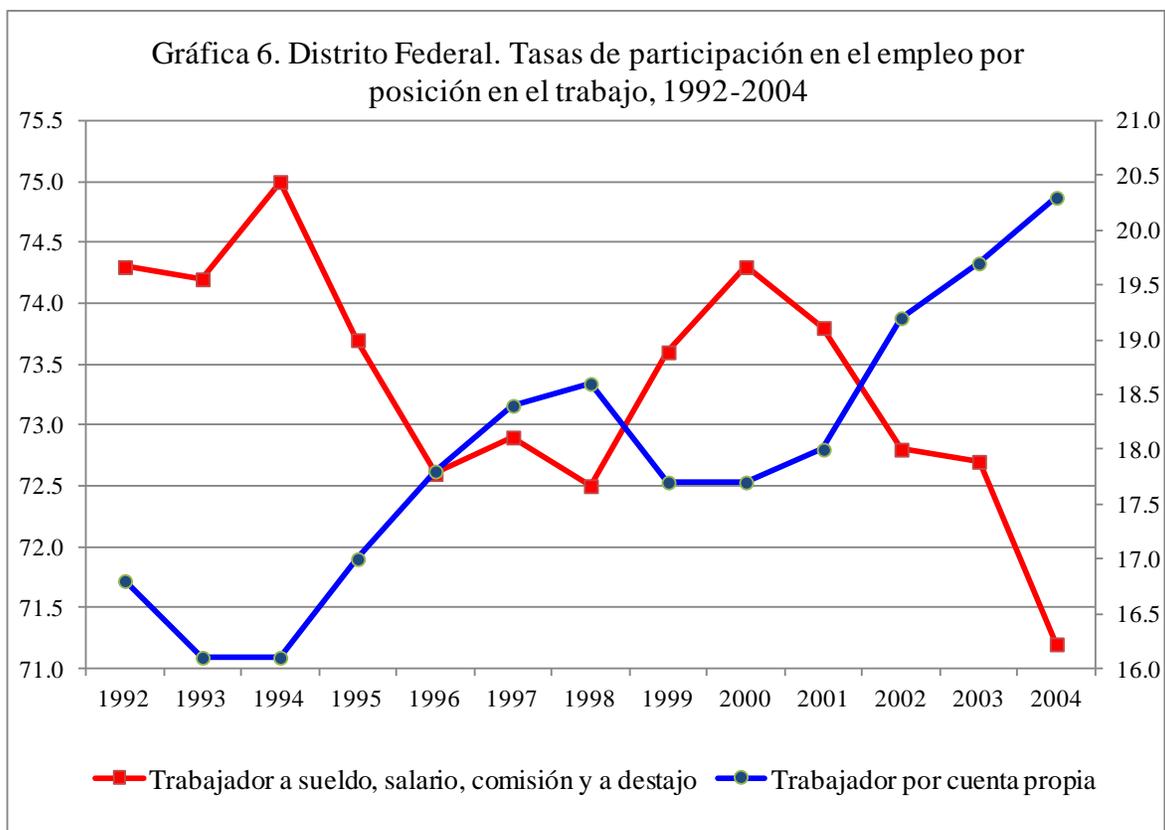


Fuentes: Inegi, Encuestas de ingreso gasto de los hogares del Distrito Federal, varios años.

Por otra parte, los datos de la Encuesta nacional de empleo urbano (ENEU) para el periodo 1992-2004, indican que la participación en empleo remunerado (vía sueldos, salarios y comisiones) cayó alrededor de 4.2%, mientras que para el empleo por cuenta propia (negocios familiares, servicios personales y empleo informal) creció cerca de 21%, lo cual se asocia a condiciones de mayor inseguridad social (Gráfica 6).

El impacto de la concentración en los niveles de ingreso para los habitantes de la Ciudad de México, aunado a los niveles crecientes de desocupación han obligado a la búsqueda de alternativas para la generación de recursos económicos para los hogares, de ahí que el crecimiento del autoempleo, el empleo informal y el aumento en la precarización y polarización del trabajo han aumentado en los últimos años.

Estos procesos elevaron las demandas por la atención gubernamental a las necesidades de la población, inicialmente económicas, pero consecuentemente sociales, entre las cuales existen manifestaciones extremas como la pobreza, la marginación y los rezagos en el desarrollo socioespacial



Fuente: STPS, varios años.

### 7. Externalidades negativas y costos sociales.

El modelo económico adoptado en el país desde los ochenta no generó los beneficios esperados para la población mexicana y, particularmente, a la de la Ciudad de México. El aumento generalizado en los niveles de precarización laboral, desocupación, empleo informal y deterioro en los ingresos de los hogares afecta también al Distrito Federal.

Estos impactos se vinculan también con otros aspectos como la débil planeación urbana, sobre todo metropolitana, lo cual eleva los costos sociales a los ciudadanos. Los gobiernos federales, varios estatales y locales asumieron que las fuerzas del mercado ordenarían los aspectos relacionados con el territorio y el crecimiento urbano, de allí que la débil regulación de instituciones financieras e inmobiliarias permitiera la proliferación de asentamientos humanos en zonas periurbanas, generalmente sin la infraestructura y el equipamiento urbano necesarios. Esta situación ha impactado de manera directa en el incremento de los costos sociales, económicos y de urbanización para todos los niveles de autoridad y para los habitantes en general. Los problemas de naturaleza social, urbana, económica y medioambiental se hacen presentes cada vez con mayor fuerza en las ciudades mexicanas y particularmente en la capital del país.

La Ciudad de México ya experimentaba desde los años setenta y ochenta niveles de concentración poblacional excesiva. El modelo de Sustitución de Importaciones privilegió el centralismo político y económico de modo que la Ciudad de México se convirtió en el principal

polo de desarrollo y atracción de población durante muchos años y de allí que los niveles de concentración fueran constantemente al alza.

El diseño e instrumentación de una política federal de vivienda como la que se ha aplicado en los dos últimos sexenios, ha contribuido a incrementar los desajustes existentes entre la oferta de los promotores inmobiliarios y la demanda de la población con capacidad de endeudamiento en el ámbito metropolitano. Por otro lado, las políticas del Gobierno del Distrito Federal implementadas con el Bando 2, bajo la lógica de redensificación, provocaron varios problemas de saturación de servicios y vialidades en las delegaciones centrales de la ciudad. El crecimiento poblacional de estas delegaciones revirtió ligeramente el despoblamiento anterior, pero no lo suficiente como para considerar exitosa dicha política de redensificación.

La causa de la ineficacia de esta política se asocia a factores similares a los mencionados en las políticas federales de vivienda, es decir, no se ha considerado adecuadamente el desequilibrio entre oferta y demanda de vivienda por parte de los segmentos de poblaciones capaces de asumir los costos del suelo en las delegaciones centrales, generalmente muy altos, lo que ha derivado en una débil respuesta por parte de los capitalinos para repoblar esta zona.

Detrás de estos problemas se esconden otros factores también ignorados y que son la mejor evidencia de las consecuencias de las deseconomías de aglomeración y de los costos sociales crecientes: al no poder afrontar los costos de vivienda y el precio del suelo en las partes centrales de la Ciudad de México, la opción es ocupar las periferias metropolitanas, con lo que el proceso de crecimiento horizontal de la ciudad avanza constantemente. Los costos mencionados se combinan con la precariedad urbana y laboral, demanda creciente de servicios urbanos e ineficiencia para cubrir esa demanda, irregularidad de los predios, invasión de áreas de reserva ecológica o en terrenos no aptos para la urbanización, desempleo y crecimiento de la economía informal, aumento en los costos de desplazamiento, entre muchos otros, sin mencionar el inminente agotamiento de la reserva territorial por la futura urbanización de la ciudad.

Visualizar el futuro de la ciudad unos treinta años adelante resulta difícil debido a la cantidad de factores a considerar, sin embargo, los costos económicos derivan en costos sociales crecientes. Viviendas en ambientes precarios afectan de manera negativa la calidad de vida de sus habitantes, se genera un fuerte desgaste físico para los habitantes, especialmente los de condición económicamente activa, disminuyendo también la calidad de vida familiar con las graves consecuencias que esto conlleva.

## **8. Competitividad general de la Ciudad de México**

Las definiciones de competitividad<sup>2</sup>, en ocasiones privilegian aquellos factores de medición de mayor afinidad en las ideas preconcebidas de quien genera el concepto. Por ejemplo, la definición y por lo tanto la medición que realiza el IMCO<sup>3</sup>, se orienta de manera enfática a

---

<sup>2</sup> Una definición inicial de competitividad urbana es *“el proceso de generación y difusión de competencias, a la capacidad de las ciudades para participar en el entorno globalizado, a la posibilidad de las ciudades de crear ambientes propicios para el desarrollo de competitividad de sus agentes económicos”*, Enrique Cabrero (Coord.), *Competitividad de las Ciudades Mexicanas 2007*, CIDE-SE, 2007.

<sup>3</sup> La competitividad la define el IMCO como *“la capacidad para atraer y retener inversiones y talento”*, Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., *Reporte de Competitividad Urbana 2010*.

identificar y medir factores de productividad y rentabilidad empresariales así como de aspectos jurídico-administrativos, de gobierno, de sustentabilidad y seguridad pública para un mejor clima de negocios, tal como las propuestas de la Heritage Foundation o el Banco Mundial, que pretenden medir aquellos temas directamente asociados a la misma rentabilidad empresarial.

Otra definición<sup>4</sup> tiene mayor equilibrio al tomar en cuenta el bienestar de la población como componente básico de medición de la competitividad. Su propuesta reviste un enfoque no únicamente de negocios sino de capacidad generadora de bienestar social de parte de los gobiernos locales y estatales<sup>5</sup>.

Independientemente de la definición, las mediciones reconocen que la capital mexicana cuenta con factores de competitividad que requieren ser fortalecidos para aspirar a los primeros lugares. El IMCO por ejemplo afirma, en su versión 2010, que la Ciudad de México se ubica en un rango medio-alto, tercero en la tipología, es decir, que la concibe como una ciudad media en términos de competitividad y está a la baja de acuerdo a su mejor posición en la evaluación anterior.

Los principales factores negativos en la obtención de este resultado se asocian a temas de medio ambiente (caídas en tasa de reforestación, sobreexplotación de mantos acuíferos y condiciones climáticas extremas), sociedad (reducción de la tasa de dependencia económica, ingreso promedio de la mujer y calidad educativa) y gobierno (caída en facilidad de apertura de un negocio, registro de una propiedad, autonomía fiscal y nivel salarial del gobierno).

Para el índice construido por el CIDE y otras instituciones como la Secretaría de Economía<sup>6</sup>, la Ciudad de México ocupaba el tercer lugar general en competitividad (le anteceden Monterrey y Chihuahua), sin embargo y de acuerdo a los criterios medidos en el índice<sup>7</sup>, únicamente en el cuarto componente (urbano-ambiental) la capital tiene un lugar destacado (segundo lugar) mientras que en el resto de componentes no ocupa las primeras posiciones, lo que explica la menor competitividad de la ciudad respecto al resto del sistema urbano nacional. En este estudio se reconocen las condiciones de infraestructura y equipamiento urbano con que cuenta la ciudad. Cabe decir que el mismo trabajo, en su versión de 2003, ubicaba a la Ciudad de México en el cuarto lugar general, por lo que cuatro años después la capital ascendió una posición.

---

<sup>4</sup> La competitividad regional es “la *administración de recursos y capacidades para incrementar sostenidamente la productividad empresarial y el bienestar de la población de la región*”, Jorge Benzaquen, et.al., Un Índice Regional de Competitividad para un país, Revista CEPAL 102, Diciembre de 2010.

<sup>5</sup> La definición de Benzaquen revisa las ideas concebidas por muchos autores e instituciones a nivel internacional, pasando por conceptos y aportes de los primeros economistas clásicos hasta las ideas de Porter sobre las ventajas competitivas y su modelo de diamante, no sin mencionar los esfuerzos del WEF (Foro Económico Mundial por sus siglas en inglés) y del IMD (Instituto Internacional para el Desarrollo de la Capacidad de Gestión por sus siglas en inglés).

<sup>6</sup> Cabrero, op.cit.

<sup>7</sup> El índice de competitividad urbana propuesto por el CIDE y por la SE contempla la construcción de cuatro componentes: El *componente económico*, donde se miden las capacidades de la estructura económica de cada ciudad. El *componente institucional* pretende medir la eficiencia de las condiciones ofrecidas por los gobiernos municipales para el desarrollo de las actividades económicas en las ciudades. El *componente socio-demográfico* se refiere a la competitividad de las ciudades en cuanto a sus características poblacionales y a la estructura social que presentan. Finalmente el *componente urbano-ambiental*, el cual muestra la competitividad de las ciudades en cuanto a condiciones de infraestructura, servicios ofrecidos y equipamiento para el desarrollo de las actividades de las ciudades. Para obtener el índice general se promedian los resultados de los cuatro componentes mencionados.

Otro trabajo en el mismo sentido es elaborado por la consultora ARegional, quien propuso un índice de competitividad urbana medido para 91 ciudades y 55 zonas metropolitanas a través de 84 variables. Sus resultados ubican a la Ciudad de México en el sexto lugar general.

Finalmente, se han realizado otras mediciones de competitividad urbana a nivel mundial, por ejemplo, la Chinese Academy of Social Sciences<sup>8</sup> efectuó un ranking de un total de 500 ciudades, que ubica a la Ciudad de México como la más competitiva de las ciudades mexicanas a nivel mundial, dándole el lugar 74. Monterrey ocupa el segundo sitio con el lugar 143, Querétaro el tercero con el lugar 178 y Guadalajara el cuarto con el lugar 180. Es destacable el hecho de que estas cuatro ciudades mexicanas ocupan un lugar importante si se toma en cuenta que fue un estudio entre 500 ciudades a nivel mundial.

En todos estos ejercicios de ranking y análisis de factores de competitividad urbana, la Ciudad de México, es la de mayor importancia por el peso económico y poblacional que tiene respecto al país, aunque tiene que mejorar sus condiciones de competitividad hacia el exterior y hacia el interior.

En general, los factores asociados a la pérdida de competitividad son los elementos expuestos anteriormente: desempleo, precarización, economía informal, pérdida salarial, crecimiento con desorden urbano, políticas regulatorias poco claras, entre otros.

Ello implica evaluar con urgencia las políticas y los programas relacionados con las mejoras en competitividad para mantener y recuperar su dinamismo económico, pero también establecer los impactos sociales de estos cambios y rezagos en la estructura económica de la Ciudad de México.

## LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL DISTRITO FEDERAL

El comportamiento de las finanzas públicas de la Ciudad de México constituye un aspecto fundamental porque expresa la capacidad del gobierno local para instrumentar y ejecutar políticas y programas de todo tipo pero, en especial de las orientadas al desarrollo social.

### **9. Evolución de las finanzas del Distrito Federal**

Los gobiernos de la Ciudad de México han tenido que redefinir las políticas de ingreso y gasto lo que ha implicado una relación no siempre fácil con la federación. Éste ha dotado de importantes recursos financieros al Distrito Federal, en función de su contribución al producto nacional y por su tamaño de población. No obstante, destaca el hecho de que siendo la Ciudad de México el centro urbano más importante de la economía del país, al generar alrededor de la cuarta parte del ingreso nacional, no ha obtenido un trato equitativo respecto a otras entidades en materia de distribución de transferencias federales.

En el caso de las Aportaciones Federales, en el marco de la Ley de Coordinación Fiscal tienen un destino no sujeto a negociación, por lo que la capacidad de las entidades (no únicamente del Distrito Federal) se ve mermada a la hora de adoptar estrategias de desarrollo adecuadas a su contexto específico. Es importante entonces, contar con tales Aportaciones, pero debe combatirse la creciente dependencia que surge de las transferencias.

---

<sup>8</sup> Academia China de Ciencias Sociales, Índice Global de Competitividad Urbana 2007-2008.

## **10. Ingresos y gastos del Gobierno del Distrito Federal**

Al observar las pautas de ingreso y gasto en las décadas de los setenta y los ochenta, es evidente que el déficit público en que incurrió el entonces Departamento del Distrito Federal era muy considerable. Las finanzas públicas estaban sustentadas esencialmente en políticas de gasto público expansivo, apoyadas en endeudamiento y soporte directo del gobierno federal. Todos los periodos en la década de los setentas (salvo el año de 1977) reportaron mayores niveles de gasto público que los ingresos respectivos. El déficit promedio para el periodo 1970-1976 fue de 16,603 millones de pesos de 2003.

El siguiente sexenio presidencial (1976-1982), si bien se redujo considerablemente dicho déficit, los balances reportaron un déficit promedio de 6,920 millones de pesos (base 2003). Cabe decir que ambos periodos sexenales coinciden con la etapa de mayor expansión y crecimiento del Distrito Federal, de allí que el crecimiento de la entidad haya sido financiado a través del endeudamiento y los excedentes petroleros que se tradujeron en transferencias federales de las políticas centralistas imperantes.

En el sexenio de 1982 a 1988, se instrumentaron nuevas políticas de disciplina fiscal, de austeridad y de control del gasto público, que afectaron también el manejo de las finanzas del Distrito Federal. En este periodo el déficit se redujo prácticamente a cero, alcanzando un promedio para el periodo de apenas 241 millones de pesos (Cuadro 4).

Entre 1988 y 1994 se consolidaron las políticas de control del gasto público y se mantuvo un superávit presupuestario para el Distrito Federal durante los primeros tres años (1989-1991), mientras que para los tres últimos el déficit en el que se incurrió fue relativamente pequeño, por lo que el promedio en el balance presupuestario, si bien fue deficitario, fue de sólo 236 millones de pesos.

Durante el sexenio presidencial de 1994 a 2000, se dieron cambios fundamentales para la vida política, económica y social en la Ciudad de México, que pasó de ser una dependencia territorial directa del gobierno federal a una instancia con capacidad de organizar elecciones y con poderes de autonomía casi al mismo nivel que una entidad federativa. El periodo de transición para esta modificación fue de tres años, de allí que el último Jefe del Departamento del Distrito Federal realizara su gestión únicamente de 1994 a 1997. En éste último año, se eligió el primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el periodo 1997-2000. Durante este último periodo el promedio anual, ahora superavitario, fue de 6,282 millones de pesos.

En el sexenio de 2000 a 2006, que coincidió en el primer periodo completo para un Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se mantuvieron los saldos positivos en las finanzas locales (siendo el 2002 el único año con balance deficitario), entre otras razones por la aplicación de una política de austeridad administrativa que incluyó la reducción del salario de los servidores públicos. El promedio anual para el periodo sexenal fue de superávit de 2,025 millones de pesos.

Finalmente, en el sexenio 2006-2012, se ha mantenido un saldo superavitario en los tres primeros años de la gestión, con un promedio de 627 millones de pesos. El Distrito Federal ha tenido que adecuar el manejo de sus finanzas públicas a su nuevo estatus de relación con el Gobierno Federal, caracterizado por un mayor grado de independencia económica. En este sentido, ha buscado en los últimos años incrementar sus fuentes de financiamiento provenientes de

actividades propias. Según cifras del gobierno de la administración local de 2006 a 2012, los ingresos propios se incrementaron en más de 13% hacia el año 2010.

La relación presupuestal entre el gobierno federal y el Distrito Federal ha cambiado en la misma medida que han cambiado las políticas y el modelo económico. Si bien han traído aspectos preocupantes en otros rubros, a partir de 1997 se ha mantenido firme el cuidado en el manejo de los recursos financieros del Distrito Federal.

**Cuadro 4. Distrito Federal. Ingresos y Egresos Públicos, 1970-2009 (Millones de pesos, 2003=100)**

<b>Distrito Federal: Ingresos y Egresos Públicos, 1970-1979</b>										
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
<b>Ingresos</b>	<b>25,509</b>	<b>25,763</b>	<b>38,313</b>	<b>46,269</b>	<b>38,846</b>	<b>36,974</b>	<b>32,946</b>	<b>28,664</b>	<b>35,822</b>	<b>43,144</b>
Impuestos	12,336	12,355	14,032	15,961	17,048	18,215	18,598	19,236	21,649	22,829
Participaciones Federales	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Aportaciones Federales	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Derechos	1,348	796	1,775	1,126	1,598	1,214	1,660	924	1,847	1,552
Productos	1,649	1,637	1,638	2,060	2,352	2,408	2,240	2,349	2,065	1,728
Aprovechamientos	4,297	2,841	4,160	2,977	2,969	3,939	4,760	4,605	5,178	3,864
Deuda Pública	5,878	8,134	16,709	24,146	14,879	11,198	5,688	1,549	5,082	13,171
Otros Ingresos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Egresos</b>	<b>41,608</b>	<b>39,266</b>	<b>59,846</b>	<b>73,607</b>	<b>75,817</b>	<b>37,709</b>	<b>32,992</b>	<b>27,081</b>	<b>36,231</b>	<b>50,416</b>
Gastos administrativos	7,589	7,765	11,601	13,725	14,425	15,006	12,234	12,960	13,305	17,332
Obras públicas y fomento	7,282	6,497	13,647	15,964	11,133	8,979	8,308	6,407	15,881	22,237
Transferencias	18,597	17,956	19,698	29,749	35,641	1,388	4,251	4,366	1,789	1,763
Deuda Pública	8,140	7,048	14,900	14,169	14,618	12,335	8,199	3,347	5,257	9,084
<b>Saldo</b>	<b>-16,099</b>	<b>-13,503</b>	<b>-21,532</b>	<b>-27,337</b>	<b>-36,971</b>	<b>-736</b>	<b>-46</b>	<b>1,583</b>	<b>-410</b>	<b>-7,272</b>

Fuentes: Elaboración propia a partir de datos de INEGI

<b>Distrito Federal: Ingresos y Egresos Públicos, 1980-1989</b>										
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<b>Ingresos</b>	<b>67,101</b>	<b>68,231</b>	<b>61,950</b>	<b>54,895</b>	<b>60,374</b>	<b>54,391</b>	<b>42,833</b>	<b>42,943</b>	<b>41,111</b>	<b>42,112</b>
Impuestos	7,210	7,894	5,987	3,769	3,567	3,512	2,983	2,101	4,911	6,004
Participaciones Federales	24,759	26,234	24,175	29,086	28,107	25,507	19,389	21,893	26,586	23,242
Aportaciones Federales	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Derechos	3,243	3,643	3,878	2,113	2,828	2,256	3,046	2,445	2,059	2,420
Productos	462	672	739	3,357	1,798	971	1,794	3,722	5,407	9,663
Aprovechamientos	3,668	2,202	1,790	555	681	139	9,827	9,865	1,618	668
Deuda Pública	27,759	27,586	25,381	16,016	23,393	22,007	5,794	2,916	529	113
Otros Ingresos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Egresos</b>	<b>66,647</b>	<b>73,991</b>	<b>92,065</b>	<b>54,895</b>	<b>60,366</b>	<b>59,345</b>	<b>42,829</b>	<b>42,934</b>	<b>37,624</b>	<b>38,745</b>
Gastos administrativos	12,138	12,222	12,331	12,453	20,036	19,965	16,919	17,814	17,797	22,070
Obras públicas y fomento	32,468	49,396	42,716	29,006	24,183	20,616	18,028	18,646	14,054	11,537
Transferencias	1,458	97	1,513	6,134	7,336	4,239	2,403	2,819	3,559	4,575
Deuda Pública	20,583	12,276	35,506	7,302	8,810	14,524	5,479	3,655	2,214	563
<b>Saldo</b>	<b>454</b>	<b>-5,760</b>	<b>-30,116</b>	<b>0</b>	<b>8</b>	<b>-4,953</b>	<b>4</b>	<b>8</b>	<b>3,487</b>	<b>3,367</b>

Fuente: Datos tomados de Carola Conde Bonfil, "Finanzas Públicas Metropolitanas", La Ciudad de México en el fin del segundo milenio. Coord. Gustavo Garza.

<b>Distrito Federal: Ingresos y Egresos Públicos, 1990-1999</b>										
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Ingresos</b>	<b>50,330</b>	<b>50,865</b>	<b>50,687</b>	<b>57,915</b>	<b>59,856</b>	<b>51,867</b>	<b>56,503</b>	<b>64,783</b>	<b>66,264</b>	<b>59,465</b>
Impuestos	9,310	12,327	14,054	14,802	15,717	12,184	11,873	15,320	12,805	12,860
Participaciones Federales	25,561	25,671	25,364	26,318	24,620	22,087	21,641	26,339	25,045	26,265
Aportaciones Federales	31	3	10	7	28	215	174	1,456	3,381	2,955
Derechos	3,718	4,143	508	5,382	6,458	4,911	4,722	5,379	10,625	11,748
Productos	9,415	7,327	8,571	8,029	7,487	6,684	5,945	6,235	2,514	2,383
Aprovechamientos	1,630	1,109	1,500	1,714	3,281	2,832	2,277	3,551	2,081	1,910
Deuda Pública	664	286	681	1,664	2,265	2,954	9,869	6,503	9,814	1,344
Otros Ingresos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Egresos</b>	<b>47,850</b>	<b>50,778</b>	<b>56,492</b>	<b>58,458</b>	<b>60,857</b>	<b>52,320</b>	<b>56,563</b>	<b>64,119</b>	<b>60,453</b>	<b>54,578</b>
Gastos administrativos	27,666	30,065	33,212	35,010	37,603	33,363	34,254	42,751	39,143	40,016
Obras públicas y fomento	13,432	13,440	14,507	13,310	11,151	7,382	11,861	10,335	7,359	6,564
Transferencias	6,306	6,789	8,399	9,457	10,928	9,743	8,214	7,469	10,751	4,301
Deuda Pública	445	483	374	681	1,176	1,832	2,235	3,564	3,200	3,697
<b>Saldo</b>	<b>2,480</b>	<b>87</b>	<b>-5,805</b>	<b>-543</b>	<b>-1,001</b>	<b>-453</b>	<b>-61</b>	<b>664</b>	<b>5,811</b>	<b>4,887</b>

Fuentes: Periodo 1990-1996: de Carola Conde Bonfil, "Finanzas Públicas Metropolitanas", en Garza, La Ciudad de México en el fin del segundo milenio.

Periodo 1997-1999: Elaboración propia a partir de datos de INEGI

<b>Distrito Federal: Ingresos y Egresos Públicos, 2000-2009</b>										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Ingresos</b>	<b>67,250</b>	<b>70,306</b>	<b>73,693</b>	<b>69,852</b>	<b>66,729</b>	<b>69,455</b>	<b>76,061</b>	<b>77,918</b>	<b>83,353</b>	<b>83,843</b>
Impuestos	14,078	15,382	15,205	14,767	13,459	14,806	14,505	14,590	14,460	14,119
Participaciones Federales	28,753	29,749	29,870	27,350	26,670	30,381	35,697	33,387	37,182	32,737
Aportaciones Federales	3,834	6,876	6,546	8,160	8,592	8,574	10,413	9,876	15,184	19,344
Derechos	11,746	10,885	11,464	9,460	10,508	10,339	10,099	10,830	10,061	9,713
Productos	1,518	1,476	969	675	1,188	1,008	1,442	1,422	1,021	1,039
Aprovechamientos	1,470	1,310	1,842	4,058	4,422	4,347	3,467	2,260	3,620	2,811
Deuda Pública	5,852	4,629	7,797	5,382	1,626	0	438	0	1,355	1,367
Otros Ingresos	0	0	0	0	265	0	0	5,553	73	2,715
<b>Egresos</b>	<b>59,102</b>	<b>59,778</b>	<b>74,186</b>	<b>69,656</b>	<b>66,447</b>	<b>69,455</b>	<b>74,423</b>	<b>77,202</b>	<b>82,868</b>	<b>83,163</b>
Gastos administrativos	42,519	41,839	42,084	34,131	28,626	18,238	18,802	20,267	22,703	22,142
Obras públicas y fomento	7,139	6,930	8,276	5,421	8,522	875	1,990	3,439	6,203	5,128
Transferencias	6,011	7,547	21,417	25,321	25,265	46,170	46,960	50,719	51,204	51,329
Deuda Pública	3,433	3,462	2,409	4,782	4,033	4,173	6,670	2,776	2,759	4,563
<b>Saldo</b>	<b>8,148</b>	<b>10,528</b>	<b>-493</b>	<b>196</b>	<b>282</b>	<b>0</b>	<b>1,638</b>	<b>717</b>	<b>485</b>	<b>680</b>

Fuentes: Elaboración propia a partir de datos de INEGI

## 11. Capacidad de financiamiento

En el periodo 1970-1982, las dos grandes fuentes de financiamiento para el Distrito Federal fueron de deuda pública y transferencias federales. Entre ambas fuentes se tenía aproximadamente el 80% de los recursos totales. Los niveles de endeudamiento en el periodo representaron el 20% anual en promedio de los recursos financieros. Cabe decir que dichos niveles fueron especialmente elevados a partir de 1980, con porcentajes de más de 40% de deuda (Cuadro 5).

A partir de 1982 el endeudamiento disminuyó llegando a niveles de 13.5% para 1986, de 6.8% para 1987 y de 1.3% para 1988. En el periodo 1988-1994, los niveles de endeudamiento para la Ciudad de México tuvieron un promedio anual de 1.7% del total de los recursos. Desde el año 1997, en el contexto de un modelo económico que restringió más los recursos públicos, necesariamente se tuvo que adoptar una estrategia de mayor generación de recursos propios frente a una reducción paulatina de transferencias federales.

Lo anterior se realizó en el marco de actividades económicas que crecieron a un menor ritmo, caracterizadas por el proceso de terciarización, la relocalización industrial hacia otras regiones del país, la insuficiente generación de empleo local, el crecimiento de la informalidad y la precarización del trabajo. Estos factores han incidido en los esfuerzos para la generación de nuevos recursos financieros que no provengan de deuda pública ni de fondos de la federación.

En el periodo 1997-2000, los niveles de endeudamiento fueron decreciendo de manera paulatina, pasando de 14.8% en 1998 a 8.7% en 2000. A partir de ese año y hasta 2006, el endeudamiento promedio anual fue de 4.6%. Finalmente, en la administración 2007-2012 se mantuvieron los niveles de endeudamiento en 1.1% promedio anual, aunque también se ha solicitado que se aumente el techo de endeudamiento autorizado por el Congreso, principalmente para hacer obra pública como en el caso del Metro.

En lo que se refiere a los ingresos propios, la Ciudad de México ha tenido una trayectoria preocupante en los últimos años<sup>9</sup>. En 1980 estos ingresos fueron del 21.7% de los ingresos totales de la entidad, mismos que se redujeron hasta 12.6% en 1985, crecieron rápidamente el siguiente año y paulatinamente hasta niveles de 55.5% en 1994. Entre 1990 y 1999 los ingresos propios del Distrito Federal constituyeron en promedio el 48.5%, aproximadamente la mitad de los ingresos de la entidad. Esta participación cayó entre 2000 y 2006 a 43.4% y entre 2007 y 2012 a 40.2% (Gráfica 7).

---

<sup>9</sup> Se considera **Ingresos Propios** todos los recursos obtenidos por **Impuestos** locales, **Derechos** como pago de agua, registro civil, derechos por obras, certificaciones, **Productos** por la venta de venta o arrendamiento de bienes inmuebles propiedad del gobierno local, rendimiento de inversiones, **Aprovechamientos** como multas, recargos, resarcimientos, indemnizaciones por daños a propiedades del gobierno, etcétera.

**Cuadro 5. Distrito Federal. Ingresos y Egresos Públicos, 1970-2009 (Porcentaje)**

<b>Distrito Federal: Ingresos y Egresos Públicos, 1970-1979</b>											
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	
<b>Ingresos</b>	<b>100</b>										
Impuestos	48.4	48.0	36.6	34.5	43.9	49.3	56.4	67.1	60.4	52.9	
Participaciones Federales	ND										
Aportaciones Federales	ND										
Derechos	5.3	3.1	4.6	2.4	4.1	3.3	5.0	3.2	5.2	3.6	
Productos	6.5	6.4	4.3	4.5	6.1	6.5	6.8	8.2	5.8	4.0	
Aprovechamientos	16.8	11.0	10.9	6.4	7.6	10.7	14.4	16.1	14.5	9.0	
Deuda Pública	23.0	31.6	43.6	52.2	38.3	30.3	17.3	5.4	14.2	30.5	
Otros Ingresos											
<b>Egresos</b>	<b>100</b>										
Gastos administrativos	18.2	19.8	19.4	18.6	19.0	39.8	37.1	47.9	36.7	34.4	
Obras públicas y fomento	17.5	16.5	22.8	21.7	14.7	23.8	25.2	23.7	43.8	44.1	
Transferencias	44.7	45.7	32.9	40.4	47.0	3.7	12.9	16.1	4.9	3.5	
Deuda Pública	19.6	17.9	24.9	19.2	19.3	32.7	24.9	12.4	14.5	18.0	

<b>Distrito Federal: Ingresos y Egresos Públicos, 1980-1989</b>											
Distrito Federal	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	
<b>Ingresos</b>	<b>100</b>										
Impuestos	10.7	11.6	9.7	6.9	5.9	6.5	7.0	4.9	11.9	14.3	
Participaciones Federales	36.9	38.4	39.0	53.0	46.6	46.9	45.3	51.0	64.7	55.2	
Aportaciones Federales	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
Derechos	4.8	5.3	6.3	3.8	4.7	4.1	7.1	5.7	5.0	5.7	
Productos	0.7	1.0	1.2	6.1	3.0	1.8	4.2	8.7	13.2	22.9	
Aprovechamientos	5.5	3.2	2.9	1.0	1.1	0.3	22.9	23.0	3.9	1.6	
Deuda Pública	41.4	40.4	41.0	29.2	38.7	40.5	13.5	6.8	1.3	0.3	
Otros Ingresos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
<b>Egresos</b>	<b>100</b>										
Gastos administrativos	18.2	16.5	13.4	22.7	33.2	33.6	39.5	41.5	47.3	57.0	
Obras públicas y fomento	48.7	66.8	46.4	52.8	40.1	34.7	42.1	43.4	37.4	29.8	
Transferencias	2.2	0.1	1.6	11.2	12.2	7.1	5.6	6.6	9.5	11.8	
Deuda Pública	30.9	16.6	38.6	13.3	14.6	24.5	12.8	8.5	5.9	1.5	

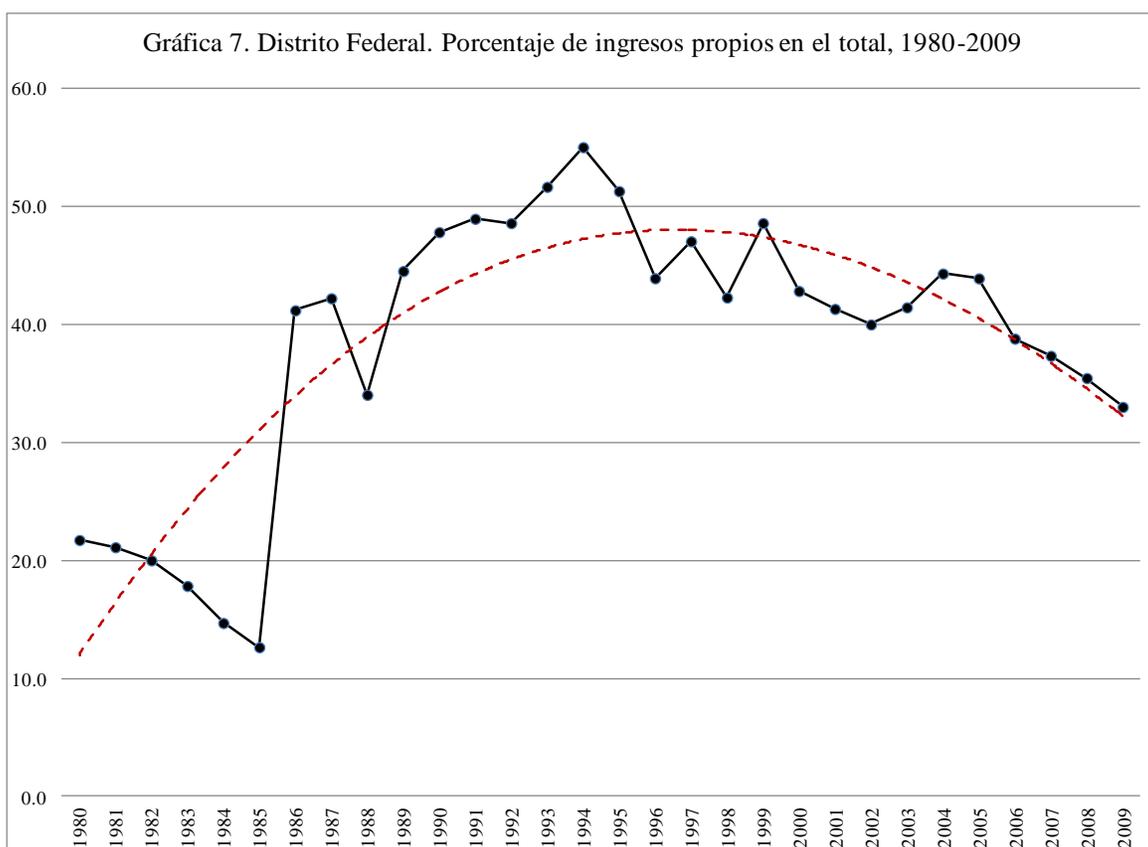
  

<b>Distrito Federal: Ingresos y Egresos Públicos, 1990-1999</b>											
Distrito Federal	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
<b>Ingresos</b>	<b>100</b>										
Impuestos	18.5	24.2	27.7	25.6	26.3	23.5	21.0	23.6	19.3	21.6	
Participaciones Federales	50.8	50.5	50.0	45.4	41.1	42.6	38.3	40.7	37.8	44.2	
Aportaciones Federales	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.3	2.2	5.1	5.0	
Derechos	7.4	8.1	1.0	9.3	10.8	9.5	8.4	8.3	16.0	19.8	
Productos	18.7	14.4	16.9	13.9	12.5	12.9	10.5	9.6	3.8	4.0	
Aprovechamientos	3.2	2.2	3.0	3.0	5.5	5.5	4.0	5.5	3.1	3.2	
Deuda Pública	1.3	0.6	1.3	2.9	3.8	5.7	17.5	10.0	14.8	2.3	
Otros Ingresos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
<b>Egresos</b>	<b>100</b>										
Gastos administrativos	57.8	59.2	58.8	59.9	61.8	63.8	60.6	66.7	64.7	73.3	
Obras públicas y fomento	28.1	26.5	25.7	22.8	18.3	14.1	21.0	16.1	12.2	12.0	
Transferencias	13.2	13.4	14.9	16.2	18.0	18.6	14.5	11.6	17.8	7.9	
Deuda Pública	0.9	1.0	0.7	1.2	1.9	3.5	4.0	5.6	5.3	6.8	

<b>Distrito Federal: Ingresos y Egresos Públicos, 2000-2009</b>											
Distrito Federal	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
<b>Ingresos</b>	<b>100</b>										
Impuestos	20.9	21.9	20.6	21.1	20.2	21.3	19.1	18.7	17.3	16.8	
Participaciones Federales	42.8	42.3	40.5	39.2	40.0	43.7	46.9	42.8	44.6	39.0	
Aportaciones Federales	5.7	9.8	8.9	11.7	12.9	12.3	13.7	12.7	18.2	23.1	
Derechos	17.5	15.5	15.6	13.5	15.7	14.9	13.3	13.9	12.1	11.6	
Productos	2.3	2.1	1.3	1.0	1.8	1.5	1.9	1.8	1.7	1.2	
Aprovechamientos	2.2	1.9	2.5	5.8	6.6	6.3	4.6	2.9	4.3	3.4	
Deuda Pública	8.7	6.6	10.6	7.7	2.4	0.0	0.6	0.0	1.6	1.6	
Otros Ingresos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.0	0.0	7.1	0.1	3.2	
<b>Egresos</b>	<b>100</b>										
Gastos administrativos	71.9	70.0	56.7	49.0	43.1	26.3	25.3	26.3	27.4	26.6	
Obras públicas y fomento	12.1	11.6	11.2	7.8	12.8	1.3	2.7	4.5	7.5	6.2	
Transferencias	10.2	12.6	28.9	36.4	38.0	66.5	63.1	65.7	61.8	61.7	
Deuda Pública	5.8	5.8	3.2	6.9	6.1	6.0	9.0	3.6	3.3	5.5	

Fuentes: Elaborado con base en el Cuadro 4.



Fuente: Cálculos propios.

La manera de compensar la caída de los ingresos propios en los últimos años ha sido a través de participaciones y aportaciones federales<sup>10</sup>. Si bien no se ha recurrido a un endeudamiento excesivo como antaño sucedía, también es cierto que la dependencia de recursos ante la federación ha sido creciente. Entre 1980 y 1989 las transferencias federales (participaciones y aportaciones) tuvieron niveles de 47.7% anual promedio; entre 1990 y 1999 dichos niveles bajaron a 45.5% y entre 2000 y 2009 aumentaron al 55.1%; es decir aumentaron diez puntos porcentuales en la última década.

Aunque se ha observado una creciente dependencia de las transferencias federales entre 1997 y 2010, es importante destacar que se ha tenido un crecimiento muy significativo en materia de aportaciones federales; esto es, en aquellos recursos proporcionados por la federación pero que tienen propósitos específicos marcados en la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que el Gobierno del Distrito Federal no tiene libre decisión sobre el destino de dichos recursos. En el periodo 1998-2000, las aportaciones federales representaron el 5.3% de los ingresos del Distrito Federal

<sup>10</sup> Las Participaciones Federales se refieren a recursos transferidos que no tienen un destino específico de gasto, por lo que pueden ser empleados para cualquier función de gobierno. Con las Aportaciones Federales los recursos están condicionados a aspectos específicos que determina la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), y son conocidos como “Recursos etiquetados”.

mientras que para el periodo 2001-2006 el porcentaje fue de 11.5% y en el periodo 2007-2010 ascendió al 18%.

Hay que mencionar que la captación fiscal federal en la entidad es mayor a lo que recibe del Fondo General Participable y que se enfrenta a una situación adversa por dos variables principales que se utilizan para asignar recursos: a) la población absoluta del Distrito Federal que prácticamente ya no crece; y, b) la participación relativa del PIB generado por la ciudad que va a la baja, tanto por los cambios en su estructura productiva y problemas de competitividad, como por las modificaciones en la metodología de estimación de las Cuentas Nacionales por parte del INEGI.

## **12. Recursos presupuestales destinados al gasto social en el Distrito Federal**

La política social en el Distrito Federal representa uno de los puntos medulares en la propuesta de su gobierno, en consecuencia, la problemática social es uno de sus ejes cardinales de intervención. Desde la administración de 1997-2000, bajo la dirección, por primera vez de la izquierda, se propuso e instrumentó una política social cuyo diseño involucrara no sólo a funcionarios de gobierno, asambleístas y legisladores, sino también a organizaciones sociales y privadas, expertos, investigadores y académicos, funcionarios federales y delegacionales, y otros actores sociales, resultando una propuesta de consenso. En este sentido, se buscó garantizar

*“...la superación del grave deterioro social... a través de una política social integral, basada en una política económica orientada al crecimiento sustentable con equidad, construir un nuevo paradigma para la política social y enfatizar en el desarrollo de instrumentos de corresponsabilidad gobierno-sociedad”.*

Avanzar en ello significó enfrentar, no siempre con éxito, diversos obstáculos, principalmente aquellos relacionados con las restricciones presupuestales, así como con las limitaciones derivadas de la orientación central de la política económica del país.

En este contexto, en enero de 1999 entró en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y, en agosto del mismo año, el nuevo Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Estas disposiciones separaron las responsabilidades concernientes al ámbito de la salud y crearon una secretaría especializada, dejando a la Secretaría de Desarrollo Social la atención de “las materias relativas a desarrollo social, alimentación, educación, promoción de la equidad, cultura, deporte, recreación, administración de zoológicos e información social”. Este reglamento disponía que, dentro de la estructura funcional de la Secretaría, se crearan las direcciones generales de Asuntos Educativos, la de Servicios Comunitarios Integrados, la de Equidad y Desarrollo Social -que existía desde agosto de 1998- y la de Zoológicos de la Ciudad de México. Asimismo, la Secretaría regulaba el funcionamiento del Servicio Público de Localización Telefónica, el Instituto de Cultura y el Instituto del Deporte, organismos desconcentrados.

En la administración 2000-2006, se establecieron los principios, objetivos y estrategias rectoras que orientaron el diseño institucional, organizativo y programático del gobierno de la ciudad. Se planteó que el gobierno se apegara a dos principios generales: un gobierno promotor y un gobierno socialmente responsable:

*“Como gobierno socialmente responsable, centraremos la atención en la política de desarrollo social. Orientaremos los mayores esfuerzos a frenar el deterioro en las condiciones de vida que afectan a la mayoría de los habitantes del Distrito Federal. Reformaremos para ello el gobierno y la administración, buscando erradicar el dispendio, el gasto innecesario, la corrupción y la evasión fiscal. Los recursos así liberados se orientarán al desarrollo social y la lucha contra la pobreza” (GDF, 2000:17).*

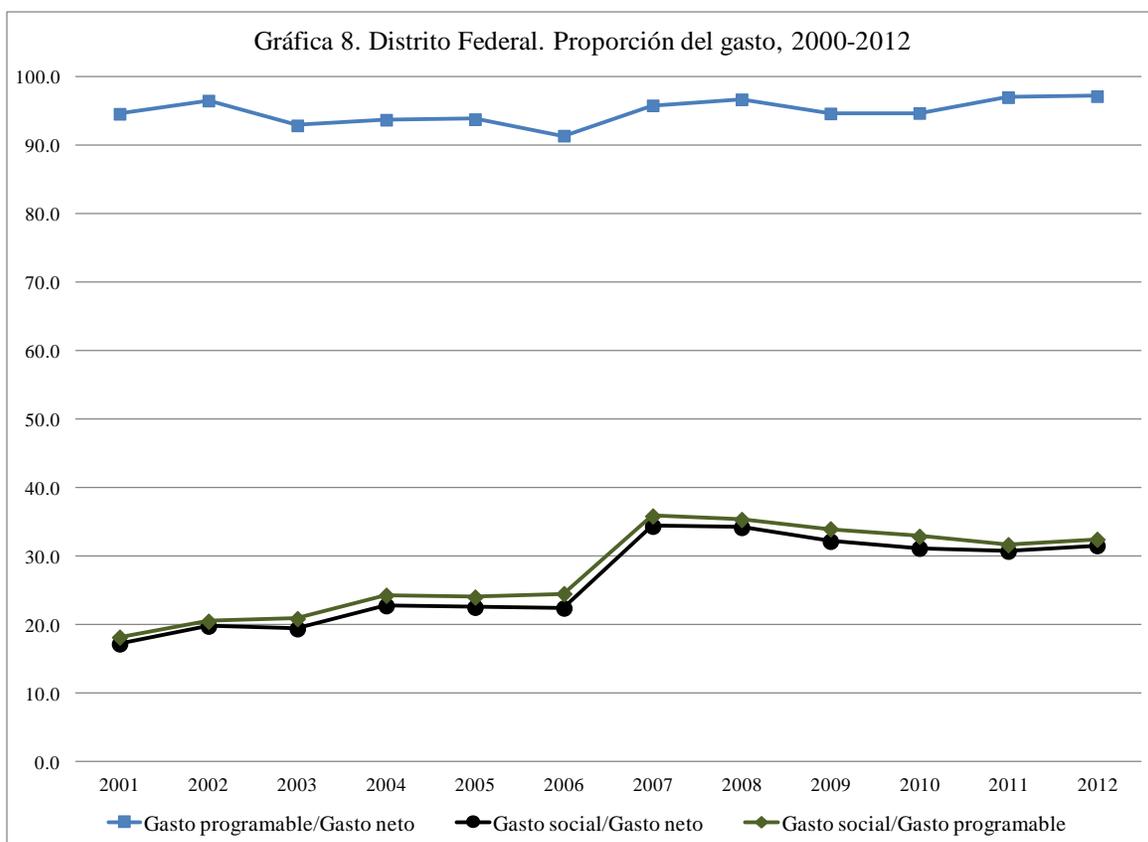
Con esta visión, la política social se constituyó en el eje articulador de los objetivos y programas del gobierno de la ciudad de México, para frenar el empobrecimiento de la población y disminuir las desigualdades sociales:

*“Estamos convencidos de que es obligación nuestra atender prioritariamente y sin distinción a toda persona que por su condición de pobreza o su situación de vulnerabilidad, así lo requiera. Se tomarán medidas para que el presupuesto se oriente a la satisfacción de las necesidades básicas de alimentación, salud, educación y vivienda popular. Nuestra atención se dirigirá sobre todo a aquellos que han sufrido el abandono y la desprotección crónica. En esa estrategia, se dará preferencia a los niños, los jóvenes, las mujeres, los adultos mayores, los indígenas, las personas con distinta capacidad y los indigentes” (GDF, 2000:27).*

Estas prioridades se reflejaron en una política de austeridad general que buscó desde el inicio de la administración liberar recursos a favor del desarrollo social. De esta forma, se pudo incrementar entre 2001 y 2006 el gasto en desarrollo social, que aumentó en términos relativos del 17.2 al 22.4% del gasto neto total y del 18.1 al 24.5% del gasto programable ejercido por el Gobierno del Distrito Federal.

Para el 2007, el gasto social del Distrito Federal, conforme a la definición del Reglamento de la Ley de Desarrollo Social, ascendió a 36.2 millones de pesos para representar el 34.3% del gasto neto total. Cabe señalar que al presupuesto de gasto social se agregan los recursos considerados como subsidios al transporte, al consumo de agua y los apoyos fiscales que realiza el gobierno de la Ciudad de México a favor de contribuyentes en condiciones especiales, como son los jubilados, pensionados por cesantía en edad avanzada e instituciones de asistencia privada, entre otros.

Por esta razón, aumentó la proporción del gasto social entre 2006 y 2007, no obstante después de ése año se redujo, aunque debería crecer en relación al año previo y evitar un comportamiento pro-cíclico, como sucede en el ámbito federal, al usarse como factor de ajuste en condiciones de crisis económica y fiscal. Asimismo, los resultados de las evaluaciones ofrecen elementos para modificar el monto de los recursos en función de sus resultados, cumplimiento de objetivos y metas, entre otros factores, sobre todo considerando que se aplican criterios de presupuestación a partir de programas operativos anuales con inercias de irreductibles más un porcentaje discrecional, en vez de garantizar la progresividad obligatoria del gasto social en función de objetivos de políticas y del marco jurídico de la ciudad (Gráfica 8).



Fuente: Elaborado con base en las Cuentas Públicas del Gobierno del Distrito Federal, varios años.

El comportamiento del gasto público en la Ciudad de México indica que es muy bajo en relación con la riqueza que genera. Con la nueva medición del PIB en el sistema de cuentas nacionales, solamente entre 2007 y 2011, su producto interno bruto representó en promedio el 17.2% del total nacional, mientras que su gasto neto total significó el 6.1%, lo cual expresa una brecha económica que reduce la capacidad presupuestal gubernamental para satisfacer las necesidades sociales de sus habitantes.

Entre las principales tendencias de la estructura relativa del gasto se puede afirmar que disminuye la participación del sector central y las delegaciones en el total. Éste último orden de gobierno cuenta con escasos recursos para instrumentar programas sociales de cercanía hacia sus ciudadanos y se inhibe una efectiva descentralización administrativa. Por otra parte, aumenta la proporción presupuestal correspondiente a los organismos públicos descentralizados y desconcentrados, entre los cuales destacan el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores (IAAM), los Servicios de Salud, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-DF), el Instituto de Vivienda (INVI) y el Fideicomiso Educación Garantizada (FIDEGAR).

Si bien se puede señalar que los recursos para el desarrollo social del Distrito Social son insuficientes, también es importante mencionar que el enfoque de derechos sociales ha significado un importante cambio en las prioridades presupuestales del GDF desde la administración de Andrés Manuel López Obrador. En este ámbito, la iniciativa más importante la

constituyó el Programa Integrado Territorial (PIT), que para el año 2006 tuvo una inversión de 6,416 millones de pesos, desglosados de la siguiente manera (Cuadro 6).

Cuadro 6. Programa Integrado Territorial para el desarrollo social, 2006

Programas	Acciones/Beneficiarios	Monto (Miles de pesos)
Pensión alimentaria Universal a Adultos Mayores	14,500 personas adicionales en el período, con un total acumulado de 390 mil 500 beneficiarios	3,340,969
Becas a personas con discapacidad	Continuidad de los apoyos a 70 mil 688 personas	613,289
Becas a niñas y niños hijos de madres solteras	Continuidad a los apoyos a 17 mil 804 menores	154,468
Desayunos escolares	114.6 millones de desayunos en el período para 674 mil alumnos en escuelas públicas	373,981
Vivienda en conjunto y mejoramiento en lote familiar	2,756 acciones de vivienda en conjunto y 12,026 acciones de mejoramiento de vivienda; con un total en el período de 14,782 acciones realizadas.	1,532,344
Rescate de Unidades Habitacionales de interés Social	723 unidades habitacionales apoyadas en el período	89,309
Créditos para el autoempleo	19 mil 937 microcréditos y 630 créditos MyPES con un total de 20 mil 567 créditos en el período	99,778 (Microcréditos) y 34,552 (Créditos MyPes)
Apoyo a la Producción Rural	1,731 proyectos apoyados en zonas rurales y de suelo de conservación	107,979
Programa de apoyo al empleo	14 mil 420 personas apoyadas en el período	70,168
<b>Total</b>		<b>6,416,836</b>

Fuente: Gobierno del Distrito Federal, Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, Coordinación de Planeación del Desarrollo del Desarrollo Territorial, 2006.

Nota: Este informe corresponde al período agosto de 2005 al mes de agosto de 2006.

A partir de 2007, el gobierno de Marcelo Ebrard recogió las experiencias positivas del PIT e incorporó nuevos programas para dar forma al Programa Equidad en la Ciudad, para el cual solicitó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal recursos por 7,703 millones de pesos, lo que significaba un incremento de 1,287 mil millones de pesos y representó un 20% más respecto del presupuesto del año 2006. En este sentido, se puede afirmar que existe un modelo de política social más avanzado y con respaldo financiero respecto a otras entidades federativas de México (Cuadro 7).

Cuadro 7. Programa de Equidad en la Ciudad, 2007  
(Inversión y financiamiento)

Concepto	Unidad de medida	Meta física	Meta financiera
1. Adultos Mayores	Persona	420,000	3,707,963
2. Vivienda Nueva	Apoyo	3,390	614,457
3. Ampliación y Rehabilitación de Vivienda	Crédito	17,752	927,483
4. Apoyo al Empleo	Persona	8,086	50,081
5. Créditos a Microempresarios		20,500	110,000
Microcréditos	Microcrédito	20,000	80,000
MYPES	Crédito	500	30,000
6. Apoyo a la Producción Rural		1,176	112,601
PIEPS	Proyecto	873	48,526
FOCOMDES	Convenio	295	55,000
Alianza	Programa	7	8,045
Desarrollo Forestal	Programa	1	1,030
7. Niños y Niñas en Condición de Pobreza y Vulnerabilidad	Beca	19,804	178,503
8. Desayunos Escolares	Raciones	114,000,000	349,917
9. Rescate de Unidades Habitacionales	Unidad	671	75,532
10. Personas con Discapacidad	Persona	70,688	642,554
11. Becas a Estudiantes de nivel Media Superior	Beca	5,932	54,000
12. Otorgar Uniformes Escolares	Paquete	1,875,000	450,000
13. Otorgar Útiles Escolares	Paquete	1,400,000	80,000
14. Otorgar Libros de Texto Gratuitos	Ejemplar	500,000	13,000
15. Programa de Mastografías	Estudio	125,000	50,000
16. Programa de Impulso Joven	Joven	2,600	13,636
17. Apoyar a Jóvenes por Empleos Temporales	Joven	1,200	1,818
18. Apoyar a Consumidores de Leche Liconsa	Apoyo	2,620,000	262,000
19. Otorgar créditos para la Comercialización de Productos Rurales	Apoyo	200	10,000

### **13. Políticas de subsidios en precios y tarifas de servicios públicos con efecto social**

El diseño e implementación de la política social del Gobierno del Distrito Federal se ha realizado a través de una diversidad de programas, los cuales en gran proporción consisten en la aplicación de subsidios a precios y tarifas en servicios públicos de alta incidencia social, por ejemplo los costos del transporte público, o bien, de programas de transferencias orientados a la integración familiar, apoyo a madres solteras, grupos vulnerables y familias en materia de educación y alimentación.

Para los gobiernos del Distrito Federal a partir del año 1997, cada administración ha impreso su sello específico, aunque los programas y políticas aplicadas son muy similares. Durante la gestión de Cuauhtémoc Cárdenas la mayoría de políticas sociales se canalizaron a través de la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social. Para el periodo 2000- 2006 se lograron consolidar nuevos programas y acciones como las pensiones a adultos mayores, el de útiles escolares, la gratuidad en servicios médicos y medicamentos a grupos vulnerables, entre otros.

Entre 2006 y 2012 se continuó con el modelo básico de política social del periodo anterior, implementando otros programas sociales como: atención a personas con discapacidad, atención a madres solteras, entrega de desayunos escolares, entrega de útiles escolares, entrega de libros de texto gratuito de secundaria, sistema de bachillerato del GDF, atención a indígenas y adultos mayores, entre otros. Cada uno de estos así como el resto de programas sociales han usado como mecanismo principal el subsidio en tarifas, entrega en especie o entrega de apoyos económicos. Las características de algunos de los más importantes programas de este periodo y sus mecanismos de funcionamiento se pueden observar en el Cuadro 8.

**Cuadro 8. Características de los principales programas sociales en la Ciudad de México.**

Programa	Descripción del programa	Objetivos	Mecanismos	Monto
Atención a Personas con discapacidad	Dignificación de las personas con discapacidad apoyándolos con implementos y aparatos ortopédicos, así como rehabilitación y cirugías para los ojos.	Promover e impulsar una cultura de equidad, respeto y no discriminación a través de acciones que fomenten y posibiliten el Desarrollo y la prevención.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El interesado ingresa solicitud</li> <li>2. Se realiza estudio socioeconómico y visita domiciliaria</li> <li>3. Notificación sobre la procedencia o no del otorgamiento del apoyo.</li> </ol>	Apoyo económico de \$ 787.50 mensuales a 81,337 personas mostrando un incremento en los últimos 4 años de un 15%
Atención a Madres Solteras	Dar un Apoyo Alimentario mensual a las madres solas de escasos recursos residentes en el Distrito Federal, cuyos hijos sean menores de 15 años.	Lograr que las madres solteras mejoren sus condiciones de vida, proporcionando a sus hijos mayor seguridad y la posibilidad de estudiar en planteles de Educación Básica, evitando la deserción escolar, así como garantizar la asistencia médica gratuita.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ser madre soltera estudiante, divorciada, viuda o separada.</li> <li>2. Vivir en condiciones de alta y muy alta marginalidad.</li> <li>3. Estar estudiando en alguna institución de gobierno o tener hijos inscritos en primaria o secundaria pública.</li> <li>4. Acreditar estudio socio-económico de la visita domiciliaria.</li> <li>5. No laborar en dependencias del Gobierno del Distrito Federal.</li> <li>6. No recibir la Beca para Madres Solteras que otorga el Gobierno del D.F.</li> <li>7. Solicitar por escrito vía CESAC la beca.</li> </ol>	
Entrega de Desayunos Escolares	Proporcionar alimentación a niños y niñas de Escuelas Oficiales	Proporcionar alimentación a niños y niñas de Escuelas Oficiales (Inicial, preescolar, primaria y Escuelas Especiales), de escasos recursos con el fin de ayudar a su mejor crecimiento.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. En las Escuelas oficiales se nombrará un encargado o vocal para llevar a cabo el programa durante un ciclo escolar</li> <li>2. Los padres o tutores harán una "Carta Compromiso", con el fin de incorporar a sus hijos al programa.</li> <li>3. El Director (a) debe elaborar el formato D-1 "Solicitud de Incorporación al Programa de Desayunos Escolares" para enviar al DIF_DF.</li> <li>4. En un lapso de una a dos semanas el DIF_DF hará entrega de los desayunos</li> </ol>	Entregado a 720,00 menores de 3,000 Escuelas Públicas
Rescate de Unidades Habitacionales	Entrega de Recursos presupuestales con el fin de prevenir el deterioro de Unidades Habitacionales	Revertir el deterioro de las Unidades Habitacionales en una coparticipación entre ciudadanos y gobierno.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Entrega de recursos para <u>mejoramiento de Áreas Comunes</u></li> <li>2. Distribución equitativa en cada Unidad Habitacional, dependiendo del número de viviendas.</li> <li>3. Vigilancia para la correcta aplicación de los Recursos</li> </ol>	
Entrega de Útiles Escolares	Entrega de Vales para útiles escolares a niños y niñas de nivel Básico.	Hacer que los niños y las niñas cuenten con lo necesario para continuar con sus estudios.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ser estudiante de nivel Básico</li> <li>2. Ser habitante del Distrito Federal</li> </ol>	Entregado a 1.2 millones de niños y niñas, beneficiando a 2,342 papelerías proveedora de útiles escolares
Entrega de Libros de Texto Gratuito a estudiantes de secundaria	Entrega de libros de texto a estudiantes de Secundaria.	Evitar la deserción escolar por falta de recursos.	Se entregan libros de texto a estudiantes de secundaria y al término del ciclo escolar lo regresan para ser utilizados por las siguientes dos generaciones.	

**Cuadro 8. Características de los principales programas sociales en la Ciudad de México.**

Programa	Descripción del programa	Objetivos	Mecanismos	Monto
Programa Integral de Mantenimiento de Escuelas	Actividades orientadas a mejorar la estructura físicas de las escuelas a nivel básico así como Bibliotecas y Centros de Atención Infantil.	Mantener el buen funcionamiento de Escuelas a Nivel Básico, Bibliotecas y Centros de Atención Infantil	Elabora una solicitud a la Dirección de Planeación de la Secretaría de Educación del Gobierno del Distrito Federal	
Acciones de Fomento al Deporte	Apoyar a deportistas ofreciendo espacios físicos con la finalidad de practicar el deporte, así como brindar atención, seguimiento y evaluación médica a deportistas registrados en el Sistema Nacional del Deporte.	Fomentar la activación física en las delegaciones con apoyos económicos	1. Ser deportista 2. Solicitar y llenar formato de inscripción al Programa de becas y estímulos deportivos 3. Seguir lineamiento de CONADE y participar en las Olimpiadas Nacionales 4. Participar activamente en la delegación política correspondiente 5. Haber obtenido medallas	
Acciones de Perspectiva de Género	Apoyar el cumplimiento de los programas, proyectos, acciones y convenios para la igualdad entre mujeres y hombres.	Fomentar una cultura de equidad de género entre los habitantes del Distrito Federal	A través de vigilar el cumplimiento de Leyes y Políticas de Igualdad de Género	
Centros DIF, Centros de Día y Estancias Infantiles	El DIF busca ayudar a personas de escasos recursos en relación al cuidado de sus hijos a través de sus Centros Comunitarios DIF-DF, Centros de asistencia infantiles, consultorios, unidades médicas y odontológicas.	Operar programas para el mejoramiento de las familias y las comunidades vulnerables	1. Otorgamiento de Becas a niños y niñas en condiciones de pobreza 2. Creación de los CAIC para niños que no pueden ser atendidos en el Jardín de Niños Oficial 3. Asesoría Jurídica en materia de Tutela 4. Ofrece actividades culturales, deportivas y recreativas 5. Ofrece servicios comunitarios, de capacitación, de salud y educativos.	
Programa de Prevención y Atención al Maltrato Infantil	Mediante pláticas y talleres los niños, las niñas y los jóvenes serán capaces de identificar el maltrato y abuso sexual infantil.	Tratar de erradicar el maltrato y abuso sexual infantil denunciando ante las instancias correspondientes.	1. Se captan reportes por maltrato infantil por medio escrito, telefónico o personal, a través de las instituciones correspondientes. 2. Se asignará a una trabajadora social, misma que realizará visitas domiciliarias sin previo aviso. 3. Implementar un plan social en el vínculo familiar con el fin de modificar las prácticas violentas de educación. 4. Asistencia social especializada en base a las necesidades de la familia. 5. Asistencia jurídica a los responsables de niños, niñas y jóvenes, con el fin de resolver problemas de tipo legal. 6. En caso de detectar riesgos se canalizarán a la autoridad correspondiente.	
Programa de Atención y Prevención de Violencia Familiar	Ayudar a las mujeres a identificar y erradicar la violencia familiar a través de Unidades de Atención y Prevención.	Establecer lineamientos y políticas que permitan aplicar la Ley de Prevención y Asistencia de la Violencia Familiar, con el fin de	1. Desarrollar programas preventivos con el fin de establecer relaciones familiares sanas y dignas. 2. Organización de cursos y talleres	
Albergue para mujeres que viven violencia familiar	Creación de albergues para brindar refugio a mujeres e hijos que sufren de violencia familiar.	Dar atención de manera integral y multidisciplinaria a mujeres que viven violencia familiar, con el fin de mejorar su calidad de vida y la de sus hijos.	1. Fortalecer la autonomía y poder de decisión de las mujeres dentro de los albergues 2. Dar orientación y apoyo jurídico a las mujeres 3. Reincorporar a las mujeres a la vida social	
Sistema de Bachillerato del GDF				Becas de \$ 500 a \$ 700 mensuales variables dependiendo el desempeño escolar entregado a 195,044 alumnos, extendiéndose a los egresados durante el 1er. Año de Educación Superior

#### 14. Margen de financiamiento del Gobierno del Distrito Federal

La capacidad financiera del Gobierno del Distrito Federal ha variado con el tiempo y ha ido en función del fortalecimiento de algunos rubros en detrimento de otros igualmente importantes. Por un lado se ha logrado contener los niveles de endeudamiento de los años setenta y ochenta, lo que ha contribuido a un manejo más sano de las finanzas públicas del Distrito Federal; por el otro, la dependencia de las transferencias federales aumentó en los últimos dos administraciones. Al mismo tiempo, la generación de ingresos propios ha caído con el tiempo reforzando la dependencia de este tipo de recursos.

De allí que la capacidad financiera del Gobierno del Distrito Federal, particularmente para la aplicación de su política y gasto social se vea comprometida. En este aspecto, debe destacarse el peso que han adquirido decisiones de política orientadas a atender otras necesidades del desarrollo de la entidad, como es el caso de la seguridad pública y la construcción de la Línea 12 del Metro.

El Balance financiero absoluto y el Balance financiero relativo<sup>11</sup> fueron deficitarios durante las décadas de los años ochenta y noventa. A partir del año 2000, la situación ha sido variable pero ha predominado el balance deficitario, lo que indica que el endeudamiento, si bien se ha necesitado menos que en otros tiempos, aún es necesario para cubrir la totalidad del gasto público de la entidad.

En relación con la Capacidad financiera administrativa<sup>12</sup>, puede observarse que se dieron niveles significativamente deficitarios en los años noventa y hasta el año 2003, a partir del 2004 la situación fue revertida paulatinamente. Lo anterior significa que los ingresos propios han crecido en términos reales, lo suficiente para cubrir los gastos básicos de la administración local como son sueldos y salarios del personal, y otros gastos corrientes.

No obstante, el Índice de dependencia financiera<sup>13</sup> indica un nivel creciente en los últimos años. De 1990 a 1997 el promedio de éste índice fue de 45; entre 1997 y 2000 de 52; entre 2000 y 2006 se incrementó a 55 y en la actual administración representó alrededor del 60 por ciento (Cuadro 9).

---

<sup>11</sup> El Balance financiero absoluto denota la capacidad de cubrir los gastos públicos sin recurrir al endeudamiento, de este modo si da como resultado un superávit implica capacidad suficiente para cubrir el gasto público mencionado. La idea del Balance financiero relativo es similar, pero medida en porcentajes y se calcula mediante el porcentaje del gasto en relación con el monto de la deuda pública.

<sup>12</sup> La Capacidad financiera administrativa muestra la posibilidad que tienen los Ingresos propios para el financiamiento del gasto corriente local. El déficit en este renglón implica que dichos ingresos no son suficientes ni siquiera para cubrir los sueldos y salarios del personal ocupado en la administración pública de referencia.

<sup>13</sup> El Índice de dependencia financiera mide la proporción en que las transferencias federales cubren del gasto público local. En la medida en que se pretende fortalecer al municipio, delegación política o entidad federativa incrementando dichas participaciones en vez de otorgarles potestad tributaria sobre algunos impuestos, los recursos con que cuentan son cuantitativamente mayores pero también es mayor la dependencia del nivel superior que otorgó la transferencia.

**Cuadro 9. Distrito Federal: Indicadores de gestión financiera, 1970-1979 (Miles de pesos de 2003 y porcentajes)**

Concepto	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Balance financiero absoluto	-21,978	-21,637	-38,241	-51,483	-51,850	-11,934	-5,734	34	-5,492	-20,443
Balance financiero relativo	-112	-123	-177	-233	-216	-46	-21	0	-18	-68
Capacidad financiera administrativa	12,041	9,865	10,003	8,398	9,542	10,769	15,024	14,154	17,435	12,641
Dependencia financiera (%)	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INEGI

**Distrito Federal: Indicadores de gestión financiera, 1980-1989 (Miles de pesos de 2003 y porcentajes)**

Concepto	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Balance financiero absoluto	-27,305	-33,347	-55,496	-16,016	-23,385	-26,960	-5,790	-2,907	2,958	3,254
Balance financiero relativo	-69	-82	-152	-41	-63	-83	-16	-7	7	8
Capacidad financiera administrativa	2,445	2,189	63	-2,659	-11,163	-13,087	731	319	-3,802	-3,315
Dependencia financiera (%)	37	35	26	53	47	43	45	51	71	60

Fuente: Datos tomados de Carola Conde Bonfil, "Finanzas Públicas Metropolitanas", La Ciudad de México en el fin del segundo milenio. Coord. Gustavo Garza.

**Distrito Federal: Indicadores de gestión financiera, 1990-1999 (Miles de pesos de 2003 y porcentajes)**

Concepto	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Balance financiero absoluto	1,817	-199	-6,486	-2,207	-3,266	-3,407	-9,930	-5,838	-4,003	3,543
Balance financiero relativo	4	-0.4	-13	-4	-6	-7	-21	-10	-7	6
Capacidad financiera administrativa	-3,592	-5,159	-8,579	-5,084	-4,659	-6,752	-9,436	-12,266	-11,119	-11,114
Dependencia financiera (%)	53	51	45	45	41	43	39	43	47	54

Fuentes: Período 1990-1996: Datos tomados de Carola Conde Bonfil, "Finanzas Públicas Metropolitanas", La Ciudad de México en el fin del segundo milenio. Coord. Gustavo Garza.

Período 1997-1999: Elaboración propia a partir de datos de INEGI

**Distrito Federal: Indicadores de gestión Financiera, 2000-2009 (Miles de pesos de 2003 y porcentajes)**

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Balance financiero absoluto	2,297	5,899	-8,290	-5,186	-1,344	0	1,200	717	-870	-686
Balance financiero relativo	4	9	-13	-8	-2	0	2	1	-1	-1
Capacidad financiera administrativa	-13,708	-12,786	-12,603	-5,171	950	12,263	10,712	8,835	6,858	5,539
Dependencia financiera (%)	55	61	49	51	53	56	62	56	63	63

Fuentes: Elaboración propia a partir de datos de INEGI

Al respecto, los niveles crecientes de dependencia de recursos financieros de la federación en combinación con la caída en los ingresos propios, son los principales factores que reducen el margen de maniobra para que el gobierno de la ciudad financie sus actividades, no solamente las de índole social sino de cualquier naturaleza.

Otro dato significativo en el mismo sentido es el nivel de Participaciones Federales se ha mantenido prácticamente en los mismos niveles desde el inicio de las Jefaturas de Gobierno, esto es, en promedio de 42% anual respecto a los ingresos totales. No obstante las Aportaciones Federales sí han crecido significativamente, siendo entre 1998 y 2000 de 5.3%, de 11.5% para el periodo 2001-2006 y de 18% en el periodo 2007-2009. Si se toma en cuenta que dichas Aportaciones son recursos "etiquetados" esto es, que tienen un destino específico sin que el GDF tenga facultades para emplear los recursos en otro destino, ello refuerza la dependencia de fondos del gobierno federal y de sus lineamientos de inversión.

## 15. Retos de la ciudad en finanzas públicas

El Gobierno del Distrito Federal se enfrenta a varios retos en materia de finanzas públicas. Si bien, ha logrado reducir la dependencia del financiamiento por medio de empréstitos, existen

otros rubros preocupantes en los que se deben enfocar los esfuerzos para ampliar la disponibilidad del gasto, sobre todo en función de la aplicación de una amplia política social de carácter universalista que requiere de recursos, y entre los cuales se pueden mencionar los siguientes:

- a) En el Distrito Federal se genera uno de cada cinco pesos de producto en el país, aunque también es cierto que una entidad tan importante tiene los suficientes recursos y elementos para la autosuficiencia y la elevación de los niveles de competitividad urbana. El creciente nivel de Aportaciones Federales únicamente supedita y encadena acciones que deberían ser de total competencia de la capital y de sus gobernantes. Entre las distintas opciones que se han planteado para mejorar su capacidad financiera se han mencionado varias, desde su salida del pacto fiscal o un tratamiento especial que considere los costos de la capitalidad.
- b) Las finanzas públicas en el Distrito Federal están necesariamente conectadas con la actividad económica de la ciudad. En la medida que haya crecimiento económico y la política de fomento económico sea eficiente y eficaz, los ingresos propios tenderán a incrementarse.
- c) La promoción de la inversión productiva en la ciudad es indispensable a fin de contribuir a la generación de empleos formales e ingresos propios que, a su vez, desencadenen ciclos económicos virtuosos que deriven en mayores ingresos para la sociedad y el gobierno.
- d) El rediseño de la política de recaudación y generación de ingresos propios para revertir la tendencia decreciente existente. Existen rubros donde el gobierno de la ciudad puede y debe poner atención, por ejemplo en temas como el cobro justo del agua, multas de tránsito, entre otros.
- e) Profundizar el proceso de modernización de catastro a fin de contar con un sistema eficiente y moderno de recaudación del impuesto predial que coadyuve al incremento de los ingresos propios.

En general, se puede afirmar que la situación financiera de la Ciudad de México tiene aspectos favorables como la alta proporción de recursos propios en comparación con otras entidades federativas, pero también que mantiene un intercambio desigual en el pacto fiscal si se considera los que produce y aporta al PIB nacional en relación con lo que recibe. Estos aspectos resultan cruciales para asignar recursos presupuestales adecuados a los objetivos y metas sociales establecidos en su marco jurídico.

## **II. LA DEMOGRAFÍA Y EL ESPACIO**

### **1. Transición demográfica y epidemiológica de la Ciudad de México**

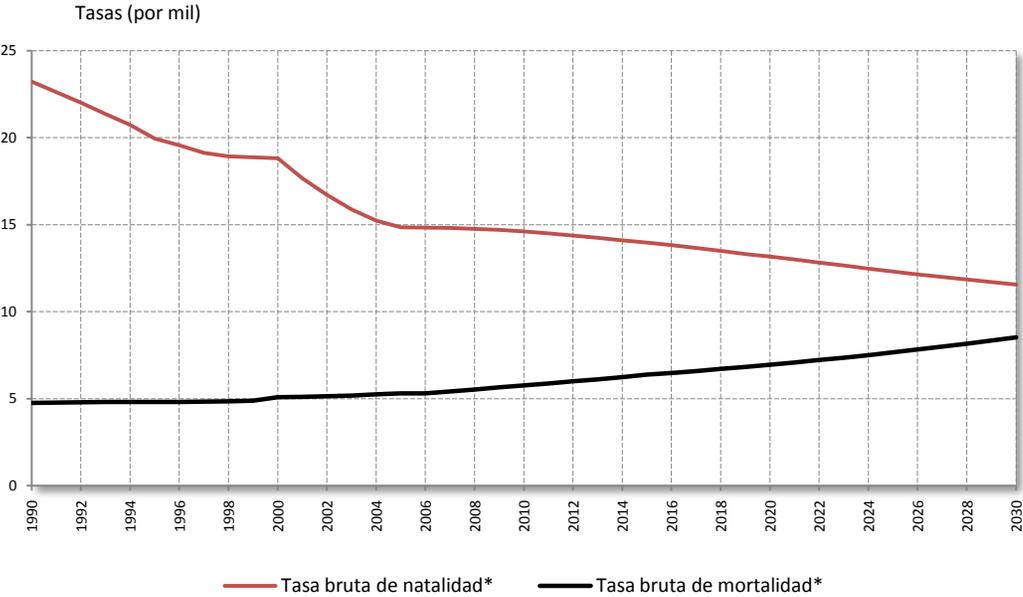
En términos demográficos dos procesos han tenido un gran impacto en el desarrollo social, tanto para la entidad como para el resto del país, éstos son la transición demográfica y la transición epidemiológica. El primero alude al paso de altos niveles de natalidad y de mortalidad sin control, a bajos niveles controlados; mientras que el segundo hace referencia a un cambio en los patrones de salud y enfermedad, pasando de patologías infecciosas como causas principales de muerte al predominio de enfermedades crónico degenerativas.

En la Ciudad de México se han identificado tres etapas en el proceso de transición demográfica. La primera se inició tras el fin de la revolución mexicana y se prolongó hasta 1960; se caracterizó por presentar tasas de mortalidad en rápido descenso, tasas de natalidad relativamente constantes, e incluso ascendentes, entre 1945 y 1960 y un aumento acelerado en la esperanza de vida. Esta etapa coincide con la mayor velocidad de crecimiento en la historia de la capital del país.

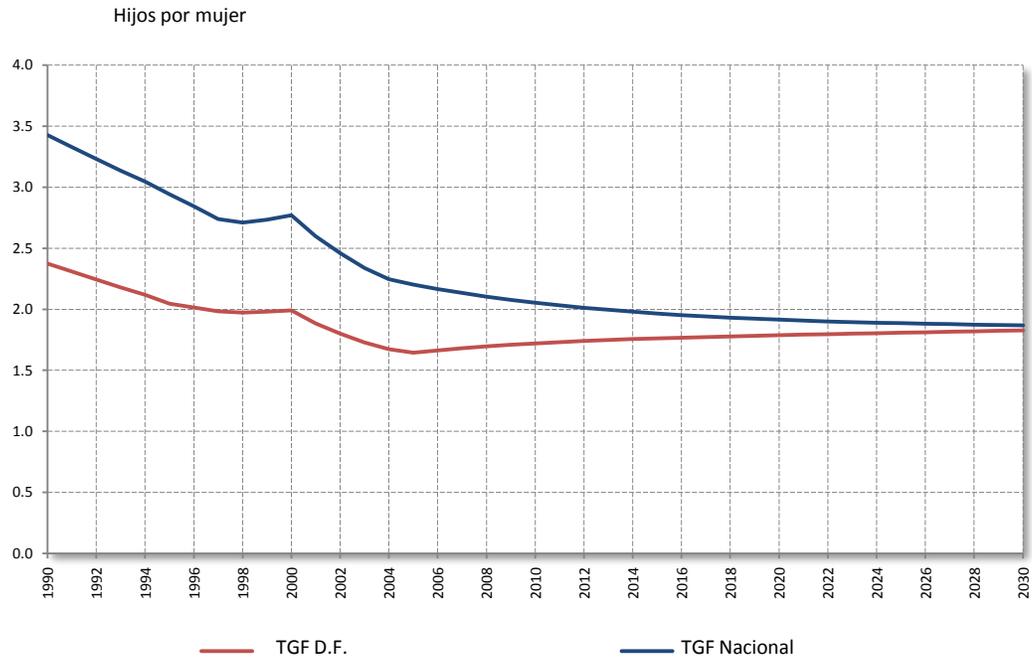
La segunda etapa empezó en los años sesenta, aunque se acentuó a partir de 1970 con un descenso importante de la fecundidad y un continuo descenso en las tasas de mortalidad. En este periodo, las tasas brutas de nacimiento disminuyeron de 45 por cada mil habitantes en 1960, a 37 en 1970, a 24 en 1990 y a 19 en el año 2000. Las tasas de mortalidad descendieron de 12.9 por cada mil habitantes a 7.3, 5.1 y 4.6 en los mismo años. Entre los efectos más evidentes de esta etapa se encuentra la reestructuración de los servicios y los equipamientos sociales asociados a la reducción en el tamaño de las familias, la disminución del grupo de infantes y niños, el ensanchamiento del grupo de jóvenes y el acelerado proceso de envejecimiento de la población (Gráficas 9, 10 y 11).

La tercera etapa de esta transición se inició en el presente siglo y se espera que dure hasta la primera mitad de éste, con la convergencia de los niveles de natalidad y mortalidad (Partida, 2005).

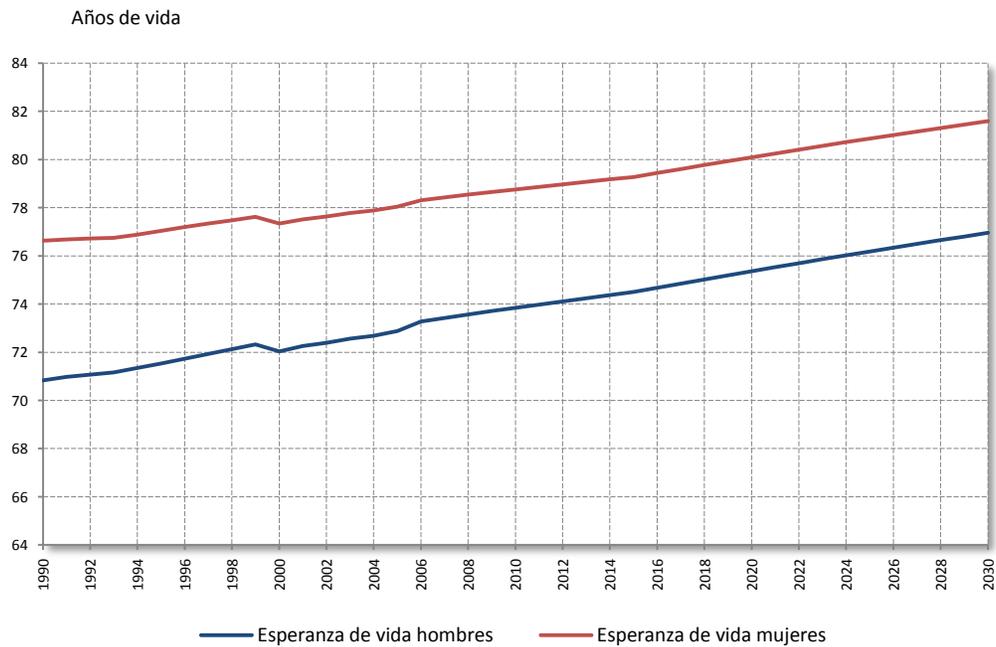
**Gráfica 9. Distrito Federal: Tasas brutas de natalidad y mortalidad, 1990-2030.**



**Gráfica 10. Tasas globales de fecundidad, 1990-2030.**



**Gráfica 11. Esperanza de vida al nacer por sexo, 1990-2030.**



Fuente: Conapo, Inegi y Colmex, 2006.

En términos de la transición epidemiológica, la Ciudad de México se encuentra en la etapa conocida como post-transicional, en la que las patologías infecciosas son sustituidas por las enfermedades crónico degenerativas como la diabetes, la hipertensión, el cáncer, las enfermedades mentales y las lesiones, así como la aparición de nuevos problemas de salud, asociados a la propagación masiva de sustancias que producen adicción (tabaco, alcohol y drogas), los peligros inherentes a algunas profesiones y la contaminación ambiental (Arredondo, et al, 2003).

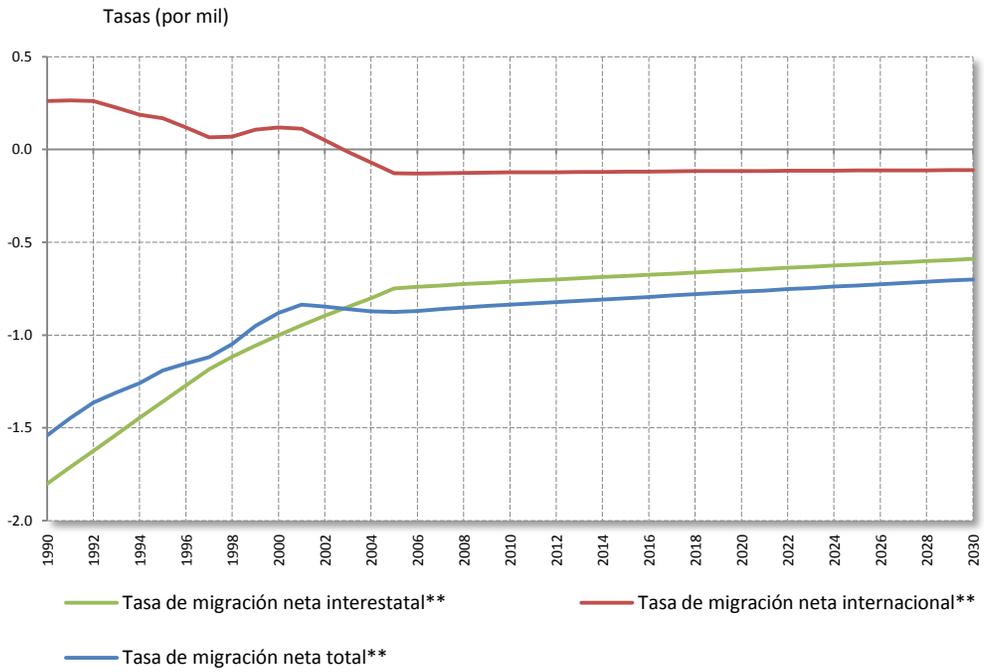
En esta fase, la alta concentración de la mortalidad en el grupo de 0 a 14 años se ve disminuida, mientras que el grupo de la población de 65 años y más aumenta a casi el doble. El mayor impacto social y económico en este grupo de población se desprende de los cambios en su estado de salud. En general, los adultos mayores demandan con mayor frecuencia los servicios médicos, siendo además la mayoría de estos servicios de tipo especializado y de un costo elevado. Al respecto, existe una demanda creciente de atención de bienes y servicios públicos para este grupo considerado de mayor vulnerabilidad, además de los cuidados que proporcionan las familias y algunas organizaciones sociales. En este caso específico, se puede afirmar que el Programa de pensión universal a adultos mayores del GDF fue previsor y promovió el reconocimiento de la sociedad a estos ciudadanos, además de adoptar, impulsar y demostrar que la instrumentación de la concepción derechos sociales universales es viable.

## **2. Evolución del crecimiento natural, social y total de la población**

La dinámica del crecimiento demográfico en la Ciudad de México se derivó en los inicios del Siglo XX de la migración interna y del crecimiento natural. Los años que siguieron a la revolución tuvieron un marcado aumento en la población de la capital, a medida que la estabilidad comenzaba a atraer a quienes habían huido de la lucha y a los participantes que se agrupaban en torno a los principales protagonistas que contendían por el poder. Con la industrialización que se dio a partir de los años treinta, el crecimiento demográfico se aceleró, principalmente por el aumento de los flujos migratorios, creciendo a tasas del 4 por ciento anual en dicha década, aumentando a 6 por ciento entre 1940 y 1950, y a tasas de 5.5 por ciento hasta inicios de la década de 1970, cuando las tasas de natalidad comenzaron a descender de forma marcada (Ward, 2004).

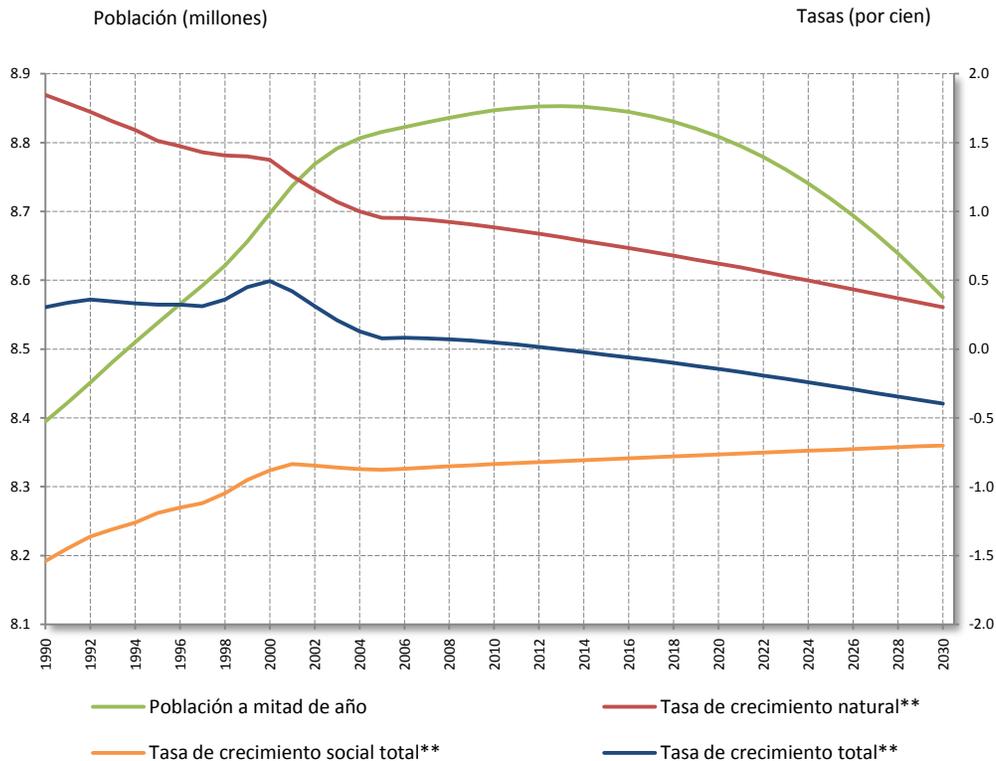
A partir de la década de 1990, se observó una disminución en el ritmo de crecimiento de la población en el Distrito Federal, inclusive convirtiéndose en una tasa negativa en esa década de manera asociada a los efectos de los terremotos de 1985. Otro factor que ha influido ha sido la pérdida de población de ciertas zonas del centro de la Ciudad de México a causa de la migración de sus habitantes hacia las áreas periféricas de la ciudad (Gráficas 12 y 13). Esta situación, representa un gran reto en términos de reestructuración y reubicación de servicios y equipamientos sociales, debido al movimiento de la población y su ubicación en zonas con una baja provisión de los mismos.

### **Gráfica 12. Distrito Federal: Tasas de migración, 1990-2030**



Fuente: Conapo, Inegi y Colmex, 2006.

**Gráfica 13. Distrito Federal: Población y tasas de crecimiento, 1990-2030**



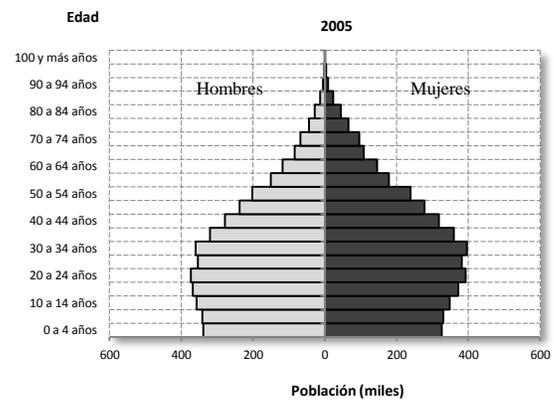
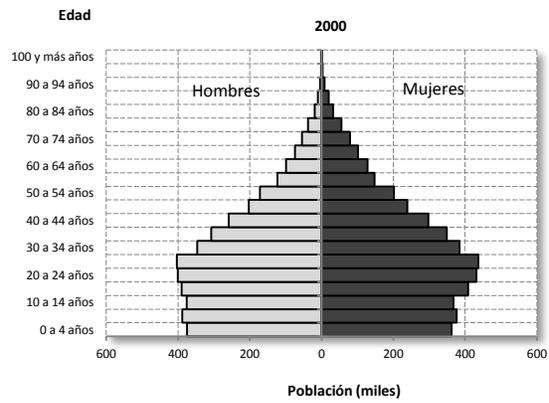
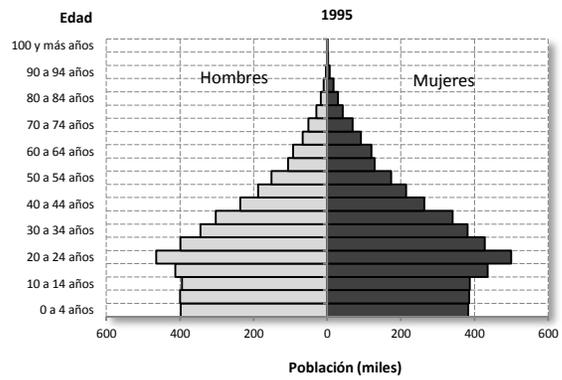
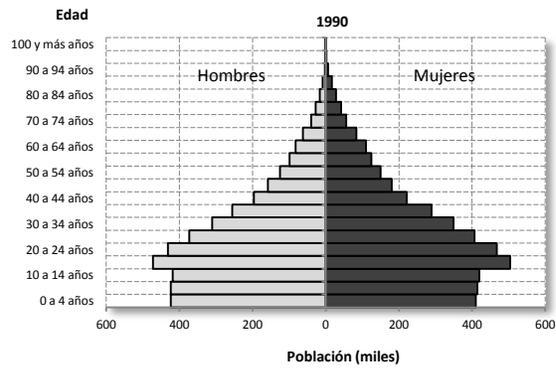
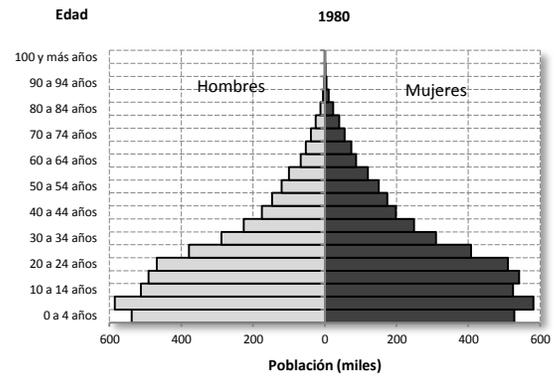
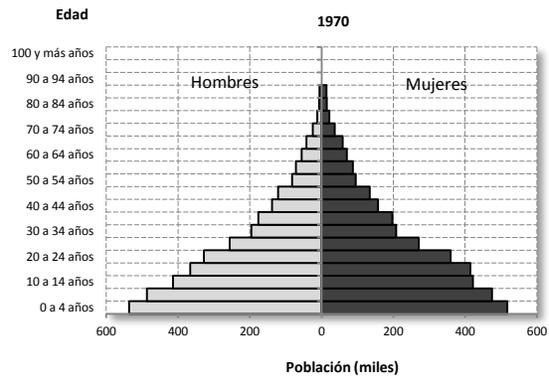
Fuente: Conapo, Inegi y Colmex, 2006.

### 3. Estructura etárea y pirámide de edades

Los procesos de transición demográfica y epidemiológica, determinaron un cambio significativo en la estructura de edades en el Distrito Federal. En 1970, la pirámide de edades tenía una forma clásica de base amplia de menores de 15 años, con un grupo de nuevos trabajadores arriba de estos, principalmente inmigrantes recién llegados o bien la primera generación de hijos de los inmigrantes que llegaron a la ciudad en los años cincuenta. Este último grupo de adultos jóvenes, se encontraba dentro de las primeras etapas de la formación de familias, o bien con sus años de procreación por delante. Los efectos de la drástica disminución en las tasas de fertilidad a partir de la década de 1970 pueden observarse claramente en las pirámides poblacionales de los años siguientes, en las que se observa un reducción progresiva de la base de la pirámide, además del ensanchamiento de los grupos de jóvenes y adultos mayores (Ward, 2004).

Un elemento a destacar del cambio en la estructura demográfica, es la modificación en las necesidades de la población y su repercusión en términos de políticas sociales. En la Ciudad de México, el creciente tamaño de la población dependiente proviene de los grupos de adultos mayores de 65 años. En este grupo se incrementan los riesgos de pérdidas en las capacidades físicas y mentales, la disminución de la autonomía y la adaptabilidad, el menoscabo de roles familiares y sociales, el retiro del trabajo, la pérdida de capacidad económica, el cese de otras actividades y los deterioros en la salud de consecuencias incurables y progresivas. Esta situación está generando nuevos desafíos sociales importantes en la capital del país (Gráficas 14).

## Gráficas 14. Distrito Federal: Pirámides de edad, 1970-2005



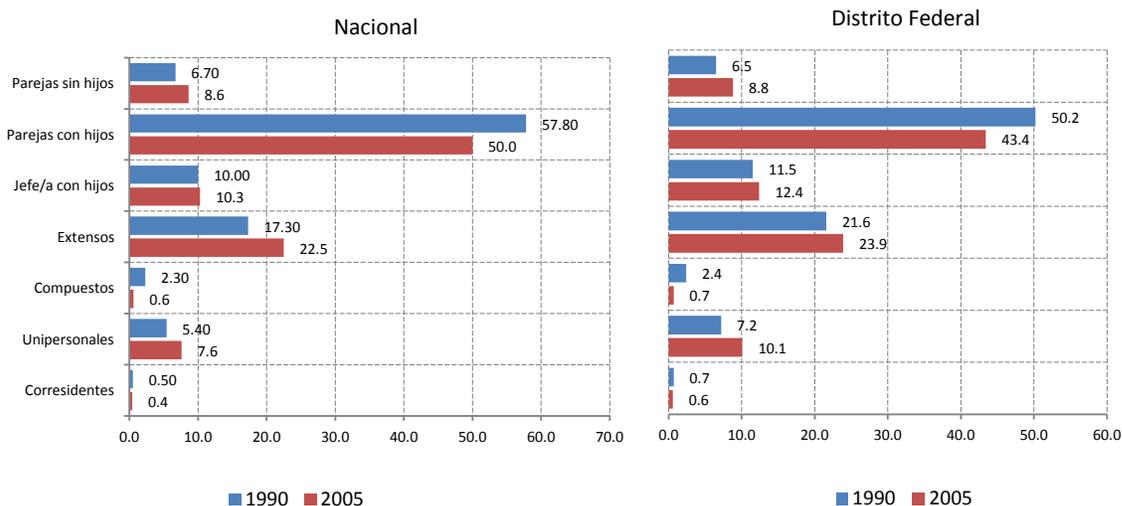
Fuente: Conapo, Inegi y Colmex, 2006.

#### 4. Cambios en los hogares y las familias

Los cambios registrados en las últimas décadas en los ámbitos económico, político, social y cultural se reflejan en varias modificaciones en la estructura y dinámica de los hogares y las familias mexicanas. Destacan los siguientes:

- La reducción en el tamaño de las familias y la necesidad de incorporar al mercado de trabajo a un mayor número de sus miembros para satisfacer sus necesidades, lo cual ha implicado una disminución en el tiempo dedicado a las tareas de crianza y cuidado de los hijos, pasando de 25 años en la década de los setenta a solo 15 en la actualidad;
- El retraso de la nupcialidad, el aumento de las relaciones consensuales y el embarazo adolescente, producto de la transformación en las prácticas sexuales;
- Los cambios en la dinámica de los arreglos familiares (transiciones familiares): por un lado, alargamiento de la vida de pareja, y por otro, mayor propensión a la disolución de las uniones por separación, divorcio y abandono, y formación de nuevas uniones con hijos provenientes de relaciones de parejas previas de uno o ambos miembros; y,
- El aumento de unidades familiares monoparentales, particularmente con jefatura femenina, de familias biparentales sin hijos, de hogares unipersonales y de sociedades de convivencia formadas por personas de un mismo sexo o personas sin relaciones de parentesco (ahora definidos como hogares corresidentes) (Incide, 2007) (Gráficas 15).

**Gráficas 15. Distribución de las familias y los hogares por tipo 1990 y 2005**



Fuente: Elaborado con base en: Incide, 2007.

## **5. Demanda por empleo, seguridad social y servicios de salud**

Otro de los retos que se han generado a partir de la dinámica demográfica es el incremento de la demanda por empleo, seguridad social y servicios de salud. Esto se explica por el ensanchamiento que se observa en las últimas dos décadas de los grupos de jóvenes y adultos mayores, principales demandantes de estos servicios.

En términos de empleo, en 2007 el Distrito Federal se ubicaba en el tercer lugar en índices de desempleo con un 5.7% de la PEA, debajo de Coahuila y el Estado de México. Asimismo, sobresale el alto nivel de población desocupada joven y con instrucción media superior y superior (Inegi, 2007).

De igual manera, “la falta de empleos de calidad con ingreso digno ha incentivado el crecimiento del sector informal de la economía” (GDF, 2007b). Por otra parte, recientemente, se acaba de publicar que dentro de las 70 principales ciudades a nivel internacional, la Ciudad de México se ubica en el lugar 63 por percepciones salariales

En un estudio realizado en 2004 por la entonces Dirección de Empleo y Capacitación, se afirmaba que

*“desde el punto de vista del funcionamiento de los mercados laborales en la mayoría de los países, la aplicación de los modelos de producción flexible, aún con su carácter focalizado, combinados con una recesión recurrente y la apertura de sectores a la competencia internacional, generan mayor desempleo.”*

En el caso del Distrito Federal se agregan varios elementos más, pues de la población desocupada, la calidad insuficiente de las ofertas de empleo y la baja remuneración, se contraponen con los mayores niveles de instrucción educativa que hay en la entidad. Estos factores, más allá de verse reflejados únicamente en la disminución del salario, alientan la informalidad, la migración y provocan un bajo aporte al producto nacional. Asimismo, el tema del empleo se tiene que ubicar en su contexto metropolitano, en tanto un flujo significativo de buscadores de trabajo de los municipios conurbados de la ZMVM se trasladan al núcleo de la misma.

En términos de seguridad social y servicios de salud, el aumento en la esperanza de vida, con el respectivo incremento de personas adultas mayores, han ido transformando la demanda en instituciones de este tipo, para adaptarse a este gradual proceso de envejecimiento de la población. Entre las principales causas de morbilidad después de los 65 años están: afecciones cardiovasculares, complicaciones de la diabetes, traumatismos (en particular las fracturas), enfermedades cerebrovasculares y neumonías.

## **6. El proceso de urbanización y metropolización de la Ciudad de México**

Los procesos del crecimiento urbano han llevado a la Ciudad de México a ser una de las ciudades más grandes del mundo, y resultan importantes debido a los efectos que han tenido sobre las oportunidades de vida de sus habitantes. Especialmente sobre la desigualdad social que se inserta en la estructura espacial de la ciudad (Ward, 2004).

Hasta finales del siglo XIX, la Ciudad de México se reducía a lo que se conoce como el “primer cuadro”, que comprende un área de unos 20 kilómetros cuadrados alrededor del zócalo o plaza principal (Morales, 1987). Este periodo se caracterizó por la gran polarización existente entre las zonas residenciales de la élite, ubicadas dentro del primer cuadro, y las precarias casas, usualmente alejadas, de los pobres de la ciudad (Scobie, 1974; Schnore, 1988).

En una segunda etapa, la élite del centro de la ciudad comenzó a salir hacia nuevos desarrollos en las zonas físicamente más atractivas de la entonces periferia. Esta se encontraba hacia el sur y el occidente por el Paseo de la Reforma. Dentro de las principales causas de esta movilización se encontraban el tráfico en el centro de la ciudad, que se estaba volviendo problemático, así como el temor a exponerse a enfermedades peligrosas. Por su parte, las familias de clase trabajadora comenzaron a ocupar las viviendas desocupadas que quedaban en el centro de la ciudad, incrementando la densidad y modificando también el uso del suelo en esta zona.

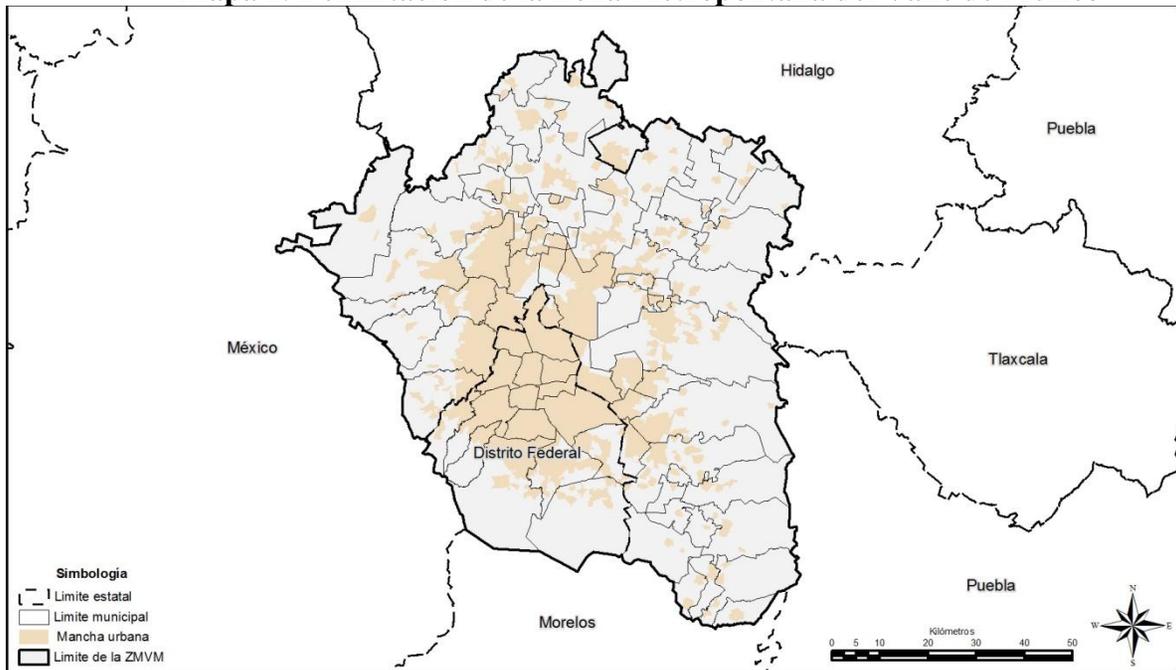
Durante la década de los años treinta y cuarenta, la expansión se dio en todas direcciones, pero fue más notoria en los desarrollos habitacionales a lo largo de las carreteras hacia el sur, algunos de los cuales empezaron a incorporar a los pueblos más cercanos a las recién ampliadas avenidas de Insurgentes y calzada de Tlalpan. A partir de la década de 1940, todas las clases sociales estaban ocupadas en procesos de adquisición de tierras, por lo general en direcciones diferentes. La apropiación del espacio y la segregación entre los grupos sociales se intensificaron. En términos generales, los grupos de mayores ingresos se desplazaron hacia el sur y el occidente, mientras que los pobres lo hicieron hacia el norte y el oriente.

Durante la década de 1950, comenzaron a privatizarse amplias extensiones de terrenos urbanos para convertirlos en fraccionamientos residenciales. Esto se logró a menudo ilegalmente mediante la inadecuada disolución de tierras ejidales que más tarde fueron convertidas en propiedades de la élite y las clases de mayores ingresos. Por su parte los ejidatarios vendieron parcelas de tierra a familias de bajos recursos. En el otro extremo, los corredores de bienes raíces privatizaron tierras del gobierno cedidas para propósitos de mejoramiento agrícola, sólo para convertirlas y venderlas a los pobres como terrenos sin servicios. Los terratenientes del oriente de la ciudad también vieron la oportunidad de capitalizar sus propiedades de baja calidad vendiendo lotes con un capital de inversión mínimo (Varley, 1987).

Para el año de 1954 se prohibió la creación de más fraccionamientos residenciales en el Distrito Federal, situación que estimuló la ocupación de asentamientos de manera irregular, así como el fraccionamiento de terrenos en el Estado de México donde la prohibición no se aplicaba, lo que impulsó la expansión residencial hacia los municipios de Naucalpan, Nezahualcóyotl y Ecatepec para la década de 1960. De esta manera se inició el proceso de metropolización de la Ciudad de México, caracterizado por la falta de planeación y regulación.

En este proceso los municipios conurbados, con alto crecimiento poblacional, se constituyeron en áreas de localización industrial, de habitación de capas medias y sobre todo, sectores populares, que funcionaron como zonas-dormitorio. Este crecimiento, de carácter centrífugo, continúa hasta ahora integrando un número cada vez mayor de municipios y avanzando sobre sus reservas naturales y áreas rurales (Mapa 1)..

**Mapa 1. Delimitación de la Zona Metropolitana del Valle de México**



Fuente: Elaborado con base en Inegi, Conapo, Sedesol, (2005) Delimitación de las zonas metropolitanas de México.

Por otra parte, desde la década de los ochenta, se ha iniciado un nuevo proceso de cambio que está formando un patrón de crecimiento y estructuración urbana regido por la iniciativa privada, el libre mercado, la desregulación y el debilitamiento de la política estatal, la orientación al exterior, la inserción subordinada en la mundialización y el cambio tecnológico acelerado; el cual se caracteriza por la integración funcional de más de una zona metropolitana. Este proceso denominado proceso de megalopolización, constituye un nivel cuantitativa y cualitativamente distinto de la concentración urbana.

En este período, la evolución física de la ciudad se llevó a cabo a partir de procesos contradictorios de desindustrialización y expansión del comercio y los servicios, apoyados por la política pública que estimuló la especialización terciaria. Los efectos inmediatos de estos procesos han sido el despoblamiento de las áreas centrales, el mayor deterioro social y material del hábitat de amplias capas de la población y de las áreas centrales e industriales, así como la absorción o destrucción indiscriminada de las áreas rurales periféricas.

## **7. Distribución espacial de la población**

El comportamiento heterogéneo que se observa en cuanto al crecimiento demográfico en la ZMVM en su conjunto, respecto de la situación nacional o de otros ámbitos geográficos, también se puede apreciar en su interior, en donde existen grandes diferencias entre el crecimiento en el territorio de la Ciudad de México y el correspondiente a los municipios conurbados físicamente o integrados funcionalmente localizados a mayores distancias.

Desde el punto de vista espacial, el crecimiento de la población ha generado una oleada de rápida expansión poblacional hacia el exterior, primero en el Distrito Federal y después hacia el Estado de México. La zona centro de la ciudad absorbía gran parte del incremento de la población hasta

que los procesos de suburbanización acelerada comenzaron a predominar durante los años cuarenta. Es a partir de entonces cuando la población comenzó a aumentar velozmente, muchos residentes del centro comenzaron a desplazarse hacia las delegaciones del anillo intermedio.

Tras la prohibición impuesta en 1954 a la autorización de fraccionamientos de bajos ingresos en la Ciudad de México crecieron los municipios de la primera corona metropolitana como: Nezahualcóyotl, Naucalpan, Tlalnepantla y Ecatepec. A partir de la década de los ochenta la oleada de crecimiento se extendió hacia municipios más distantes como Cuautitlán, Tecámac, Chalco e inclusive al municipio de Tizayuca, en el Estado de Hidalgo, que actualmente son áreas ya consolidadas. En los noventa, por cada inmigrante que recibía el Distrito Federal, seis emigrantes lo abandonaban hacia municipios del Estado de México (Graizbord B. y., 1995).

En este sentido, mientras que la Ciudad de México ha reducido aceleradamente su tasa de crecimiento de 4.8% anual entre 1950 y 1960, a 1.5% entre 1970 y 1980, y a 0.4% entre 1990 y 2000, los municipios conurbados persistentemente muestran tasas de crecimiento elevadas: 5.5% en 1950-1960, 11.9% en 1960- 1970, 7.2% en 1970-1980, y 3.0% en 1990-2000. Como resultado de este crecimiento diferencial, el peso poblacional relativo del Distrito Federal dentro del conjunto de la ZMVM disminuyó de 86.5% en 1950, a 61.9% en 1980 y a 46.8% en 2000. Asimismo, la importancia de los municipios conurbados aumentó de 13.5%, a 38.1% y a 53.2%, respectivamente, de tal forma que actualmente éstos albergan a la mayor parte de la población de la metrópoli (Cuadro 10).

De acuerdo con estimaciones para los años 2010 y 2020 se espera que continúe el descenso de la participación del Distrito Federal en la ZMVM, pero cada vez en menor magnitud. Los municipios conurbados representarán el 57% de la población metropolitana en 2010 y el 60% en el año 2020. Es decir, en este último año seis de cada diez habitantes de la metrópoli serán residentes de alguno de los municipios metropolitanos del Estado de México o de Hidalgo.

**Cuadro 10. ZMVM. Población total por anillos de crecimiento, 1950-2005**  
(Miles de personas)

	1950		1960		1970		1980	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
ZMVM	3,523	100.00	5,678	100.00	9,273	100.00	14,441	100.00
Distrito Federal	3,050	86.59	4,871	85.78	6,874	74.13	8,831	61.15
Estado de México	472	13.41	807	14.22	2,399	25.87	5,610	38.85
Ciudad Central <sup>1</sup>	2,235	63.44	2,832	49.88	2,903	31.30	2,596	17.98
Primer Contorno <sup>2</sup>	706	20.04	1,898	33.43	4,515	48.69	7,347	50.87
Segundo Contorno <sup>3</sup>	200	5.67	400	7.05	1,144	12.34	3,083	21.35
Tercer Contorno <sup>4</sup>	149	4.22	265	4.67	315	3.40	781	5.41
4° y 5° Contornos <sup>5</sup>	234	6.64	283	4.98	396	4.27	634	4.39

	1990		2000		2005	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%
ZMVM	15,534	100.00	18,027	100.00	18,908	100.00
Distrito Federal	8,236	53.02	8,605	47.74	8,721	46.12
Estado de México	7,298	46.98	9,745	54.06	10,130	53.58
Ciudad Central <sup>1</sup>	1,930	12.43	1,692	9.39	1,677	8.87
Primer Contorno <sup>2</sup>	7,127	45.88	7,425	41.19	7,305	38.63
Segundo Contorno <sup>3</sup>	4,059	26.13	5,379	29.84	5,645	29.86
Tercer Contorno <sup>4</sup>	1,547	9.96	2,290	12.71	2,813	14.88
4° Y 5° Contornos <sup>5</sup>	870	5.60	1,240	6.88	1,468	7.76

Fuente: INEGI, Censos Generales de Población y Vivienda.

<sup>1</sup>Incluye las siguientes delegaciones: Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza.

<sup>2</sup>Incluye las siguientes delegaciones y municipios: Azcapotzalco, Álvaro Obregón, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Cuajimalpa de Morelos, Naucalpan y Nezahualcoyotl.

<sup>3</sup> Incluye las siguientes delegaciones y municipios: Tláhuac, Xochimilco, Tlalpan, La Magdalena Contreras, Huixquilucan, Atizapán de Zaragoza, Tlalnepantla, Tultitlan, Coacalco, La Paz y Ecatepec.

<sup>4</sup> Incluye las siguientes delegaciones y municipios: Milpa Alta, Atenco, Chalco, Chicoloapan, Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Cuautitlán, Ixtapaluca, Jaltenco, Juchitepec, Tecámac, Tenango del Aire, Texcoco, Tultepec y Tepetlilpa.

<sup>5</sup> Incluye los siguientes municipios: Acolman, Amecameca, Apaxco, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Chiautla, Chiconcuac, Cocotitlán, Coyotepec, Ecatingo, Huehuetoca, Hueyoxotla, Isidro Fabela, Jilotzingo, Melchor Ocampo, Nextlalpan, Nicolás Romero, Nopaltepec, Otumba, Ozumba, Papalotla, San Martín de las Pirámides, Temamatla, Temascalapa, Teoloyucan, Teotihuacán, Tepetlaoxtoc, Tepotzotlán, Tequiquiac, Tezoyuca, Tlalmanalco, Villa del Carbón y Zumpango.

## 8. Movilidad intra-metropolitana

La concentración de servicios educativos, de salud, profesionales y financieros, entre otros, ha provocado que la Ciudad de México sea una entidad de fuerte atracción para los migrantes temporales o flotantes, provenientes de los municipios conurbados, que utilizan su territorio para realizar cotidianamente algunas de sus actividades durante el día, sin llevar a cabo un cambio de residencia. En general, la población acepta los costos monetarios o de tiempo invertido de viaje al trabajo, aunque sean excesivos, con tal de mantener su empleo, pues se enfrenta a una situación económica de estancamiento o lento crecimiento y cuenta con pocas oportunidades de trabajo, o

bien porque su bajo nivel de escolaridad y calificación reduce sus posibilidades de emplearse (Graizbord B. , 2007).

Asimismo, se observan flujos migratorios permanentes intrametropolitanos. Estos cambios territoriales, ya sean permanentes o temporales, pueden llegar a modificar la conformación y la estructura por edad y sexo de los diversos espacios geográficos, y con ello las demandas y necesidades en diversos ámbitos.

En el Distrito Federal, la expulsión de la población desde las delegaciones centrales se ha reducido; en cambio el área de despoblamiento se ha ampliado a casi todas las delegaciones del primer contorno, en donde aún se asienta 62% de su población; ésta se ha reubicado en las delegaciones de la periferia: como Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco, cuyas tasas de crecimiento son las más elevadas de la entidad (más de 3% entre 1995 y 2000), además de Iztapalapa y Tlalpan que tienen los más elevados incrementos absolutos. Como consecuencia, el volumen y la composición de la población de las distintas zonas de la entidad se han modificado.

Simultáneamente, se ha acentuado el proceso de desconcentración de población desde la ZMVM , expresándose en saldos migratorios netos negativos con respecto a la Región Centro de México (RCM). En este proceso las metrópolis intermedias de Toluca-Lerma, Puebla-Tlaxcala, Cuernavaca- Cuautla, Pachuca y Querétaro-San Juan del Río constituyen importantes centros de atracción. El aumento de la población de la ZMVM se explica entonces por el crecimiento natural de la población ya localizada en la metrópolis.

Como consecuencia de estos desplazamientos, la mancha urbana es cada vez más extensa, y aunque esta expansión no es tan acelerada como en la anterior década, invade rápida e indiscriminadamente espacios urbanizables y zonas altamente vulnerables, reservas de suelo cultivable, forestales y de recarga del acuífero del valle, elevando los costos sociales de la urbanización, ante la limitas medidas de planeación urbana y de acciones de gobierno para regular los espacios y su uso.

Por otra parte, el volumen y la densidad demográfica del Distrito Federal y de los municipios conurbados se ven modificados durante el transcurso del día por la creciente movilidad intrametropolitana. El cambio de residencia habitual no ha implicado una disminución mayor en la demanda de servicios públicos y del uso de la infraestructura y los equipamientos urbanos en las zonas expulsoras, pues el flujo de emigrantes hacia la ciudad se ha visto compensado por la creciente población flotante o personas que circulan en forma pendular con diversos motivos de viaje, que cambia diaria y significativamente la magnitud y composición de la población de ambas entidades.

Las estimaciones sobre los flujos que se dirigen al Distrito Federal varían de 3.5 a 4.2 y hasta 7.1 millones, lo que haría ascender su población desde 12 a 15 millones de personas, pero habría que restar el flujo que va del Distrito Federal a los municipios conurbados, que se reconoce considerablemente menor ((Sandoval, 1999 y Anaya, 1999).

La migración intrametropolitana sigue constituyendo una proporción abrumadora del intercambio poblacional global entre el Distrito Federal y el Estado de México, como lo fue entre 1985 y 1990, cuando alcanzó 87% del total (CONAPO, 1996), aunque la desigualdad del volumen de los flujos entre ambas entidades tenga menos similitud con la de este periodo, cuando por cada nueve

personas del Distrito Federal que trasladaron su residencia al Estado de México, sólo una lo hizo en dirección opuesta.

La combinación de diversas causas (rigidez del mercado de trabajo formal, bajos salarios, traslado de industrias y dependencias públicas hacia otras regiones del país, los sismos de 1985, la contaminación ambiental y la inseguridad pública), influyeron para que la zona metropolitana disminuyera paulatinamente su fuerza de atracción de migrantes. El poblamiento regional describe desde entonces un movimiento centrífugo cada vez más marcado, que hace que la ZMVM experimente saldos migratorios netos negativos en relación a la región centro, y que ésta a su vez experimente la misma situación con respecto al resto de las regiones del país, excepto la región Occidente, un proceso incipiente en los años ochenta que se fue consolidando (CONAPO, 1999).

El proceso de desconcentración poblacional de la ZMVM hacia la región centro ha avanzado y se expresa en múltiples formas: en el ámbito del intercambio poblacional, la Ciudad de México es cada vez menos importante como lugar de destino para quienes abandonan alguna entidad de la región, a pesar de que ésta sigue siendo el origen de la mayoría de los inmigrantes a aquél; la intensidad de los flujos de migrantes entre el Distrito Federal y el Estado de México continúa, pero el volumen del intercambio poblacional entre ambas entidades es menor en relación al del intercambio con la región centro, lo que confirma un mayor dinamismo hacia zonas metropolitanas como las de Toluca, Pachuca, Cuernavaca y más allá las de Puebla y Querétaro. En el ámbito de la periurbanización de los límites de la ZMVM, el poblamiento ha seguido ganando terreno sobre los ejes carreteros que la conectan con las ciudades de la corona, consolidando la conurbación axial con esas zonas metropolitanas.

En general, los cambios en la estructura y la dinámica demográficas, así como la distribución espacial de la población generan nuevas demandas y retos para el desarrollo social, mismas que tienen que ser enfrentadas con políticas y programas, fundamentalmente del Gobierno del Distrito Federal, pero también en el marco de las relaciones intergubernamentales de carácter metropolitano, regional y federal.

### **III. LOS ASPECTOS DE BIENESTAR SOCIAL**

#### **1. Antecedentes del bienestar social en la Ciudad de México**

El bienestar social en la Ciudad de México se ubica dentro del modelo de desarrollo nacional, pero también existen varios procesos y acciones correspondientes al propio Distrito Federal. En principio, cabe señalar que la asistencia social y el bienestar social hacen referencia a la intervención pública destinada a brindar protección social a grupos vulnerables que no están cubiertos por sistemas de seguridad social, ni cuentan con los ingresos suficientes que les permita enfrentar su condición de vulnerabilidad.

El primer antecedente del bienestar social en México se remonta a la época de la Reforma y el Porfiriato, en la cual se dio una intervención muy limitada por parte del Estado. La política de asistencia era conocida en términos de beneficencia pública, consistiendo en socorrer, corregir y educar por medio de la ayuda proporcionada en hospicios, asilos y correccionales, previniendo así los riesgos de orden social que representaba la pobreza masiva.

Con la Revolución Mexicana se crea un parteaguas con el cual el asistencialismo abandona el enfoque caritativo e inicia su construcción como responsabilidad colectiva. La atención de las necesidades básicas se postula como derecho, garantizándose constitucionalmente los rubros de educación, salud, alimentación y vivienda a todos los mexicanos. Se transitó, de esta manera, de la *beneficencia* a la *asistencia pública*.

Durante el periodo de industrialización del país las instituciones asistenciales se consolidaron, marcando una fuerte división entre asistencia y seguridad social, ya que se suponía que el crecimiento económico resolvería los problemas de pobreza. A partir de este periodo se privilegiaron algunas necesidades y se limitó la cobertura de los servicios asistenciales a ciertos grupos. En consecuencia, la asistencia adquirió un carácter fragmentario en el ámbito de las políticas sociales, concentrando sus acciones entre los grupos vulnerables más pobres (mujeres embarazadas y niños), los desempleados, los campesinos y los desamparados.

En la década de los sesenta se crearon dos instituciones de gran importancia para la asistencia social: en 1961 el Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI) y en 1968 el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN), ambas enfocadas a la alimentación complementaria, servicios de salud y la educación primaria.

Durante la segunda mitad de la década de 1970, la asistencia social se mantuvo dirigida a la educación y a la salud pública. En todo caso, se carecía de una concepción de política de salud que integrara acciones amplias a toda la población que, como se sabe, se restringían a las personas adscritas a la seguridad social (IMSS e ISSSTE).

Conforme se amplió la cobertura asistencial, se diversificaban las acciones sociales. El Estado transitó hacia el enfoque del desarrollo integral del individuo, la familia y la comunidad; además, la planificación familiar, el control de la natalidad, la asistencia jurídica, la educación preescolar, la literatura infantil y la asesoría psicológica se integraron a los programas asistenciales. En 1977, a fin de optimizar y racionalizar los recursos ya existentes para la atención de la niñez, se fusionaron el INPI y el IMAN dentro del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), con el propósito de ampliar y coordinar los programas públicos de asistencia a los menores y a las familias necesitadas en el territorio nacional.

En 1982 mediante un decreto presidencial se asignó al DIF la responsabilidad de la asistencia social en México. Sin embargo, debido a la insuficiencia de infraestructura física y los recursos financieros y humanos, el DIF acotó su atención a los niños, mujeres, ancianos y minusválidos. Entre 1980 y 1990, la asistencia social transitó de la discrecionalidad a la institucionalización, de la centralización a la descentralización, pero aun conserva la selectividad, además de fomentar la labor asistencial entre las organizaciones no gubernamentales.

Al finalizar la década de 1990, se instrumentó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), mismo que se orientó a la población más pobre mediante acciones focalizadas. En cuanto al bienestar social, incluyó programas con orientación asistencial a los niños pobres, los cuales cubrían básicamente las necesidades de educación, salud y alimentación.

Con la crisis económica de 1994-1995 se tuvo un aumento significativo de la pobreza, por tal motivo se creó primero el programa de Alimentación y Nutrición Familiar, antecedente inmediato

del programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), que inició la coordinación de los esfuerzos nacionales para erradicar la pobreza extrema (CESOP, 2006).

Por su parte, el gobierno del Distrito Federal a partir 1997, se planteó un cambio de fondo en el tipo de política social, haciendo notorio el corte asistencialista y caritativo que habían desarrollado durante muchas décadas. El nuevo esquema en política social se encaminó a la acción pública para construir una ciudad con igualdad, equidad, justicia social, reconocimiento de la diversidad, alta cohesión e integración social, pleno goce de los derechos, creciente elevación de la calidad de vida y acceso universal al conjunto de bienes y servicios públicos urbanos; con el fin de lograr la incorporación plena de las y los individuos a la vida económica, social y cultural y constituirse como ciudadanos con plenos derechos. Este nuevo enfoque se basó en los principios de universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, justicia distributiva, diversidad, integralidad, territorialidad, exigibilidad, participación, transparencia y efectividad.

Una de las secretarías que instrumenta esta política social es la Secretaría de Desarrollo Social. En el 2001, a través de ésta se articuló el Sistema de Asistencia e Integración Social, conformado por un conjunto de unidades administrativas y órganos descentralizados de la Administración Pública del Distrito Federal y otras instituciones privadas y asociaciones civiles que promueven programas y operan servicios de asistencia social. Otras instituciones que han tenido un papel principal en el bienestar social del Distrito Federal son el DIF-DF, la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, el Instituto de las Mujeres y el Instituto de la Juventud del D.F.

## **2. Salud, cobertura y calidad**

El Distrito Federal y la ZMVM cuentan con recursos humanos, infraestructuras y servicios de salud públicos y privados mayores y mejores que la mayoría de las ciudades del país, y en particular en lo que se refiere a especialidades. Sin embargo, son insuficientes para atender a toda la población con la eficiencia y calidad adecuadas, sobre todo en el sector público. En la metrópolis se acentúa la intensidad de los riesgos para la salud por siniestralidad y contaminación ambiental y el perfil epidemiológico combina intensamente las enfermedades de la pobreza y el atraso con las de la modernidad.

La ausencia de una coordinación e integración normativa y regulatoria de las políticas y programas de salud en los ámbitos federal y local, ha propiciado la permanencia de un sistema local de salud segmentado, inequitativo, ineficiente y orientado a la medicina curativa, que se expresa en: a) el crecimiento de una medicina privada que ha sido tolerada más que regulada; b) la presencia incipiente de redes sociales que asumen **la asistencia** a las personas mediante transferencias monetarias; c) la persistencia de servicios públicos de salud con problemas de organización y operación, a causa de la multiplicidad de instituciones que provoca duplicidad de esfuerzos, dispendios y contradicciones, reproduciendo desigualdades sociales en la atención desarticulados operativamente en sus modalidades, niveles y programas, a lo que se suma una infraestructura mal distribuida territorialmente y con grave deterioro en hospitales y centros de salud.

El gasto en salud es insuficiente y distribuido desigualmente, observándose un detrimento de la calidad de los servicios en las instituciones públicas y el acceso a ellos es inequitativo, lo que se traduce en diferencias de cobertura, calidad y financiamiento. Los servicios de salud asociados a

las contribuciones obrero - patronales y gubernamentales, vinculan la seguridad social con la salud, abarcando a la mitad de la población del Distrito Federal. La población abierta tiene acceso a servicios médicos cuya calidad sobre todo en los centros de salud es muy heterogénea y no cuenta con indemnizaciones, pensiones y medicamentos.

Las organizaciones filantrópicas con fines y financiamiento variados, tienen interés en personas y/o grupos particulares con problemas de salud como cáncer, tóxicos, adicciones, enfermos mentales, discapacitados, VIH SIDA y otros. La medicina privada muestra un crecimiento sostenido y representa, en el ámbito nacional, más del 50% del gasto en salud; el acceso a sus servicios está abierto para todos los sectores, donde las capas sociales de altos ingresos tienen acceso a los más sofisticados, mientras que las menos favorecidas acuden a los que no siempre ofrecen calidad, lo que lleva a ineficiencias con un alto costo social y económico.

En el año 2000 se concluyó la transferencia de los servicios de salud al GDF y se fusionaron los servicios de Salud Pública del Distrito Federal, organismo descentralizado de la SS federal y los Servicios Médicos y de Urgencias del Distrito Federal. Con la creación de la Secretaría de Salud del Distrito Federal se ha facilitado la coordinación interinstitucional y se han fortalecido las acciones preventivas. El Programa de educación para la salud familiar ha permitido identificar las necesidades básicas de quienes viven en zonas de exclusión. El incremento de la demanda de estos servicios está asociado al deterioro de las condiciones de vida y de salud de la mayoría de la población a causa de: la persistencia de rezagos sociales que representan riesgos directos e indirectos para la salud, como la desnutrición, el bajo nivel educativo, la precarización de la vivienda, el hacinamiento y la carencia de servicios básicos (agua intradomiciliaria, drenaje, energía eléctrica, recolección de basura y otros); y el modo de vida urbano que conlleva riesgos para la salud como estrés, sedentarismo, sobrealimentación, adicciones, exposición a contaminantes y cancerígenos, así como procesos de trabajo desgastantes.

Como resultado de las condiciones de vida, se presenta un esquema epidemiológico que refleja los cambios en la situación de la salud de la población del Distrito Federal. Se combinan tres tipos de enfermedades: a) las ligadas a la pobreza: desnutrición, enfermedades transmisibles, deficiente higiene personal, ambiental y laboral; b) las crónico degenerativas que tienen su origen en los cambios de los hábitos dietéticos, el sedentarismo y otros factores y; c) las que se originan en factores sociales o del "desarrollo" como los accidentes, la violencia, las adicciones, las enfermedades de transmisión sexual, el VIH SIDA y la contaminación.

### **3. Educación y juventud**

Los niveles de calidad, equidad y eficiencia del sistema educativo limitan el derecho a la educación universal, pertinente y de calidad. A las diferencias sobre el promedio de escolaridad se suman los contrastes en cuanto a la calidad de la educación que reciben los niños y jóvenes, así como los niveles de bienestar de los distintos estratos sociales. Los mayores déficits se concentran en las zonas de exclusión de las delegaciones políticas periféricas y en los municipios conurbados del norte y suroriente, que son a su vez los de más rápido crecimiento de la demanda de servicios; mientras en las delegaciones centrales se cuenta con suficientes planteles y docentes, además de una población en edad escolar descendente, lo que se traduce en la reducción de la matrícula y la subutilización de la infraestructura existente.

La insuficiente oferta educativa pública acompañada de una redefinición operativa de las funciones del estado frente a la educación nacional y de una política favorable a una revisión de sus responsabilidades en la materia, ha ocasionado un crecimiento importante de la educación privada, sobre todo en los niveles preescolar, media superior y superior. Las carencias más urgentes se localizan en el grupo de 0 a 4 años, debido a que un número creciente de las madres que participan en el ingreso familiar dejan a sus hijos menores sin vigilancia alguna y en los jóvenes de 15 a 19 años que no cuenten con una propuesta educativa ni con mecanismos que faciliten su inserción productiva, convirtiéndose en un grupo de alto riesgo y proclive a actos delictivos.

En este sentido, el propósito de alcanzar una educación de calidad, equidad y eficiencia se ve limitado por: a) la orientación de los programas de estudio, la currícula y las metodologías aplicadas dirigidas a la acumulación mecánica de conocimientos, frenando el desarrollo de capacidades humanas que exige la sociedad moderna para resolver problemas, tomar decisiones y seguir aprendiendo; b) la persistencia de una institucionalidad que tiende a la rigidez y a la burocratización con una administración centralizada de la educación básica, que impide una enseñanza vinculada a su entorno, y que frena la capacidad de gestión de maestros y autoridades; c) las formas de organización y gestión de las acciones educativas autoritarias, basadas en mecanismos de control y administración política, ejercida por una estructura centralizada rutinaria y jerarquizada que impide a los actores internos del sistema, cuerpo docente y directivo de cada plantel a asumir mayores grados de autonomía; d) la poca valoración social y económica de los maestros y académicos, que han visto reducir sus salarios reales, además de la carencia de opciones y mecanismos para actualizar su formación y para capacitarlos adecuadamente en atención a las recurrentes reformas enfoques, de planes y programas; e) los reducidos horarios escolares en las escuelas públicas impiden una formación que incorpore adecuadamente la formación tecnológica, artística, recreativa y cultural y; f) la disminución del gasto en educación hasta el 2.3% del PIB en 1985 que, si bien ha recuperado su participación en los últimos años al llegar al 4.3%, aún se encuentra distante de ser la prioridad nacional.

En el Distrito Federal la educación básica continúa centralizada en la federación por diversas circunstancias e intereses político-institucionales, lo que limita la actuación del gobierno local a las actividades de mantenimiento de escuelas y a la dotación de libros de texto para secundaria. En materia de educación media superior y superior el Distrito Federal concentra las principales instituciones de educación superior y de investigación científica del país.

El rezago educativo es una limitante al crecimiento de la productividad ya que siete de cada diez habitantes del Distrito Federal no alcanzan los 12 años de escolaridad, considerados como el umbral educativo para conseguir empleos adecuadamente remunerados. El 42% de la población mayor de 15 años del Distrito Federal se encuentra en situación de rezago educativo: 170 mil son analfabetas; 750 mil no tienen la primaria completa y 1 millón 620 mil no han concluido la secundaria. Los programas educativos para la población no escolarizada son mínimos, lo que impide mejorar su inserción laboral. Aún no se logra atender al 100% de los niños que demandan educación básica.

En la presente administración, el apoyo a las nuevas generaciones de estudiantes de escuelas públicas del Distrito Federal se da a partir de 8 programas, que las acompañan desde preescolar

hasta el primer año de universidad, con el objetivo de cultivar su talento y que no abandonen la escuela. Estos programas son:

- i) Educación Garantizada,
- ii) Va Segur@,
- iii) Niñ@s Talento,
- iv) Estímulos para el Bachillerato Universal (PREBU, Prepa Sí),
- v) Desayunos escolares,
- vi) Uniformes escolares,
- vii) Útiles escolares y
- viii) Becas Escolares para Niñas y Niños en Condición de Vulnerabilidad Social.

#### **4. Cultura y deporte**

La ciudad cuenta con un número alto de Unidades de Equipamiento Cultural (UEC) (12 categorías, desde auditorios hasta parques) respecto al resto del país. Esta situación está determinada en gran medida por su carácter de capital federal, ya que el equipamiento, programas y administración de las políticas culturales nacionales están concentrados y se gestionan desde el Distrito Federal, lo que lo beneficia, aunque le quita autonomía y especificidad. La distribución del equipamiento cultural en el territorio y su acceso es inequitativa, pues se concentra en las delegaciones centrales: Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez y Coyoacán, que tienen el 61.8 % del total del Distrito Federal. Del total de UECs, 483, el 41.7% son gestionadas por la administración pública de la ciudad; el resto se reparte entre otras por Conaculta, instituciones educativas y organizaciones privadas.

Dominan las expresiones de las diferentes formas culturales híbridas contemporáneas, nacionales y extranjeras, y la preservación y difusión del patrimonio cultural nacional. Las 548 fiestas populares, civiles y religiosas, que se celebran en el Distrito Federal, contribuyen a la preservación de las tradiciones que muestran procesos identitarios, ideales y valores de sus participantes, la diversidad cultural y de convivencia e intercambio en las comunidades. El acceso de los diferentes estratos y grupos sociales a las expresiones culturales formalizadas está diferenciado y es desigual en términos cuantitativos, cualitativos y territoriales.

El deporte y la educación física no se han incorporado como parte importante en la formación de los estudiantes e individuos de la entidad, igual que ocurre a nivel nacional; en el Distrito Federal la oferta de infraestructura y servicios es marginal, insuficiente y selectiva. Hoy estas actividades se promueven y realizan, por un conjunto muy diverso de instituciones y organizaciones públicas, privadas y sociales, de carácter federal y local, con diferentes grados de calidad, cobertura, objetivos, difusión y niveles de coordinación. Esto provoca su atomización organizativa, dispersión de esfuerzos, manejo discrecional e ineficiente de los recursos públicos y escasa regulación oficial de sus procesos y resultados, el desarrollo de "grupos" en la burocracia y la sociedad civil que controlan discrecionalmente estructuras e instalaciones, organismos públicos y civiles y sus actividades y las actividades del creciente y desregulado deporte privado. Estos grupos vinculan la práctica deportiva a la realización de intereses económicos y políticos y en menor medida a la construcción de una cultura del deporte. Como resultado, un reducido número en cada sector de la población tiene acceso y ocupa parte de su tiempo libre en esta actividad, en la mayoría de los casos bajo condiciones de dudosa calidad.

Ante este escenario el actual GDF, en los 3,635 espacios deportivos con que cuenta, concentrados en 1,003 instalaciones, adoptó una política que promueve el deporte y la recreación física a través de: competencias y actividades de formación, capacitación y actualización deportiva; así como la formulación de reglamentos que garanticen el uso transparente y equitativo del equipamiento; la realización de proyectos para superar el deterioro en instalaciones de mediana y amplia cobertura; resolver carencias y concentración de infraestructura a nivel delegacional, que provocan saturación de espacios o subutilización; superar problemas de mantenimiento de instalaciones, descoordinación interinstitucional, falta de becas, estímulo a entrenadores y deportistas y programas permanentes de trabajo y; regular las concesiones de los grandes foros deportivos a la iniciativa privada y las autorizaciones para construir nuevos espacios en la ciudad. Ante la insuficiencia presupuestal y los rezagos de atención, el fomento masivo de la actividad deportiva, el acceso con calidad y equidad al servicio en áreas públicas es aún un problema por superar.

## **5. Vivienda**

La vivienda tiene un lugar relevante en la planeación y gestión urbana, constituye uno de los principales satisfactores sociales y es un estructurador determinante del ordenamiento territorial. Los múltiples cambios de la economía nacional y la crisis se ven reflejados de manera muy aguda en su producción, afectada también por las devaluaciones, alzas en las tasas de interés, diferencias entre el incremento de salarios y precios de los insumos, escasez y especulación por los elevados costos del suelo, el aumento en los costos y trámites de permisos y créditos hipotecarios, que muestran diferencias importantes entre el Distrito Federal y los municipios conurbados del Estado de México.

La población con ingresos medios y bajos, a quien se oferta crédito de interés social para la compra de inmuebles tiene problemas para ser sujeto de crédito, mientras que la alternativa de vivienda en renta para estos sectores ha estado restringida, debido a la escasez de oferta y a las limitaciones en el marco jurídico para el control de esta actividad. La vivienda en renta pasó de 23.3 % del total del Distrito Federal en 1990 a apenas el 24.43 % en 1995. Mientras que de 1995 a 2000 cayó al 20.43 %. Para el año 2003 la vivienda en renta representa el 20.34 % del total de viviendas.

Se calcula que el déficit de vivienda de 1995 a 2000 fue de alrededor de 294 mil unidades, incluyendo la necesidad de vivienda nueva y por mejoramiento. Las áreas donde las condiciones de la vivienda se presentan poco satisfactorias se ubican en las delegaciones Venustiano Carranza, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo en la ciudad central; Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Cuajimalpa y Álvaro Obregón en el primer contorno; Magdalena Contreras, Tlalpan, Tláhuac y Xochimilco en el segundo; y Milpa alta en el tercer contorno. En la mayoría de los casos la precariedad o el mal estado coinciden con su ubicación en zonas de alto riesgo.

Por otro lado, si se analiza el comportamiento del parque habitacional en la última década, es posible observar que está asociado a las tendencias negativas de poblamiento, aunque no solamente esté determinada por el factor demográfico. De acuerdo con el INEGI, el Distrito Federal registró 2,103,752 viviendas en el año 2000, lo que señala un incremento de 314,685 unidades respecto a lo reportado en la década anterior: 1,789,067. Sin embargo, mientras en 1990, cuatro delegaciones de la ciudad central contaban con 491,884 viviendas, en el 2000 la cifra ascendió a 472,383 unidades, lo que indica una pérdida del parque habitacional de 19,501

unidades. Por su parte, el resto de las delegaciones pasaron de 1,306,183 en 1990 a 1,631,369 en el año 2000, es decir, un incremento de 325,186 unidades de vivienda. En este contexto, la delegación que mayor número de viviendas perdió fue Cuauhtémoc con 12,229 unidades. En contraste, la que mayor incremento presentó fue Iztapalapa con 108,365 viviendas más que en 1999. Esta dinámica refleja las tendencias territoriales de la pérdida de vocación habitacional de las zonas con suelo servido y la densificación de áreas sin infraestructura y equipamiento necesarios.

La dinámica habitacional ha dado lugar a una ciudad segregada y polarizada. En los últimos años la mayor parte del requerimiento de vivienda de sectores populares se ha estado ofertando en la periferia y en los municipios conurbados, mientras que el de los sectores medios y altos se produce en el Distrito Federal, sobre todo en áreas ecológicas muy codiciadas por el capital inmobiliario: Cuajimalpa, Álvaro Obregón y Tlalpan.

Existen asentamientos en condiciones de marginación y alto riesgo, ocupados por los estratos más bajos de la población, a los que la escasez de recursos obliga a ubicarse en zonas no aptas para el desarrollo urbano o en edificaciones dañadas o construidas de manera precaria, que carecen de servicios de drenaje y agua. La vivienda popular ha venido enfrentando una serie de problemas heredados: la falta de una política integral de vivienda a largo plazo; la desarticulación entre las políticas de desarrollo urbano y las habitacionales; la existencia de programas poco acordes con los niveles socioeconómicos de la mayoría; la reducción de acciones de las instituciones públicas; desregulación, privatización y creciente eliminación de subsidios; la incompatibilidad entre la tierra disponible para programas de vivienda popular y la factibilidad de servicios, principalmente agua y; la escasa producción de vivienda para renta y la reducción de los metros cuadrados por vivienda.

Son los problemas de las crisis económicas con escenarios económicos y sociales adversos para las mayorías, los que propician la especulación inmobiliaria, con el consecuente acceso diferenciado a la vivienda. Es por eso que los demandantes de habitación popular han optado por la autoconstrucción, sin contar con la capacidad o asesoría técnica y con costos que al final resultan mayores a los de la vivienda institucional.

Ante las dificultades para enfrentar el problema de la vivienda de los sectores de más bajos ingresos, en 1998 el Gobierno del Distrito Federal decidió modificar sus estrategias de financiamiento y canalizar directamente recursos fiscales para los programas de vivienda, por lo que creó el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI DF). De este modo, el organismo se propuso diversificar programas y esquemas financieros; adecuar las condiciones de recuperación a la capacidad de pago de los beneficiarios; facilitar el acceso de las familias menores ingresos y mayor vulnerabilidad; otorgar ayudas de beneficio social; y vincular la producción de vivienda a los programas de desarrollo urbano.

## **6. Redes sociales y comunitarias**

La formación de redes sociales y comunitarias es un fenómeno que se ha venido consolidando en la sociedad actual, esto se ha debido en gran medida, a las marginales condiciones económicas a las que se enfrenta la mayoría de la población. En general, las redes sociales se caracterizan por tener intrincadas relaciones de reciprocidad y de solidaridad en el ámbito de la familia, de la

comunidad y de las estructuras amistosas, que permiten hacer frente a un sin número de adversidades.

*“Siempre, pero sobre todo cuando la situación económica empeora, el modo recurrente a través del cual los individuos le hacen frente consiste en socializar los esfuerzos de la familia y en explotar los recursos disponibles en el ámbito familiar y en los ambientes sociales circundantes. Después de todo, la familia y las redes sociales han representado siempre el amortiguador más eficaz de las adversidades económicas, por el simple hecho de que demuestran ser superiores al individuo aislado para resolver las situaciones más complicadas y en el hacer virtud de la necesidad” (Chiarello, (1994).*

En los sectores sociales de menores ingresos, principalmente, se desarrolla un tejido más amplio de relaciones constituido por redes sociales formadas por vecinos, amigos y asociaciones voluntarias de naturaleza diversa (Chiarello, 1994). Dentro de este tipo de redes, destacan los denominados “movimientos sociales urbanos”, los cuales surgen como respuesta de los sectores populares frente a las contradicciones e insuficiencias del desarrollo urbano.

El Distrito Federal se ha caracterizado por ser el centro con el mayor número de organizaciones y movimientos urbanos en el país. Desde la década de 1920, se han erigido organizaciones urbano-populares tendientes a enfrentar los problemas de acceso a la vivienda y el hacinamiento en la ciudad; problemas relacionados con desalojos y aumentos desmesurados en las rentas; con la dotación de servicios urbanos y con la regularización de la tierra. Así mismo, en la ciudad surgieron otro tipo de organizaciones, entre las que destacan: el movimiento obrero y campesino; el movimiento estudiantil; y los grupos organizados de clase media (grupos técnicos y profesionales), tendientes a enfrentar el empeoramiento de las condiciones de la vida y el encarecimiento de los productos básicos.

Por otra parte, en los últimos años la Ciudad de México ha sido escenario del desarrollo de un sin número de organizaciones no gubernamentales (ONGs). Este tipo de redes sociales surgen como una forma de participación en política social, al margen de la administración pública, favoreciendo la integración social y la consolidación de una sociedad pluralista. Este tipo de organizaciones asumen tareas de políticas públicas, especialmente políticas sociales en los campos de la salud o la educación, y de manera especial en el de los servicios sociales.

## **7. Grupos vulnerables**

Las mujeres, los jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, indígenas y personas con discapacidad se han identificado como los grupos sociales más vulnerables, debido al trato diferenciado en el acceso al mercado de trabajo, educación, salud y vivienda, a la falta de oportunidades para los miembros más débiles de la familia y a la persistencia de visiones estereotipadas y discriminatorias por razones de sexo, edad, origen étnico y condición física. La punta del icerberg de la desigualdad y la exclusión social la constituyen los grupos sociales en situaciones extremas: niños y niñas de la calle; sexo servidoras, indigentes, personas con VIH-SIDA y adictos a diversas sustancias, todas ellas son expresiones del rompimiento del tejido social, expuestos a situaciones de violencia y a afectaciones psicosociales agudas, su número aumenta y se extiende en el país y en la ZMVM.

La composición social al interior de cada grupo es heterogénea, sus problemáticas se hacen más complejas y se diferencian en el espacio urbano, por lo que reclaman políticas públicas específicas, capaces de enfrentar la persistencia de estructuras organizativas e institucionales, diseñadas con supuestos de política social que ya no son vigentes.

La violencia doméstica o intrafamiliar la ejerce y la padecen hombres y mujeres, aunque la mayoría de los hechos de violencia, independientemente de su forma (física, verbal, sexual, emocional, patrimonial), naturaleza o consecuencia, es perpetrada por varones en contra de las mujeres. Se calcula que una de cada tres familias padece violencia, y las principales víctimas son las mujeres, los niños, los adultos mayores y los miembros con alguna discapacidad.

Los menores en situación de “calle”, constituyen un grupo particularmente vulnerable. En México, a partir de la década de 1980 diversas voces empezaron a expresar su preocupación por la creciente cantidad de menores que viven en cruceros, puentes y calles de los centros urbanos más importantes del país. Los motivos que los orillan a convertir la calle en su hogar y entorno cotidiano son múltiples y configuran una de las expresiones más crueles de vulnerabilidad social, ya que son obligados por familiares o conocidos, a realizar actividades denigrantes, convirtiéndolos en sujetos de abuso sexual, tráfico de drogas u otras expresiones de victimización.

En julio de 2005 el DIF nacional atendió a 432 mil 938 menores en situación de calle, de los cuales 41 mil 454 se encontraban en situación de riesgo (por el consumo de drogas y síntomas de desnutrición); 363 mil 981 menores fueron atendidos con programas preventivos de la institución. Según el estudio de "Infancia robada. Niñas y niños víctimas de explotación sexual en México", se estimó que en el país existen aproximadamente 16 mil menores víctimas de la explotación sexual comercial. Por su parte, en la ZMVM se estimó un total de 4,600 menores en el año 2000.

En el 2003 se registraron más de 446 mil nacimientos de madres solteras menores de 20 años. Una gran proporción de estos embarazos no fue planeada debido a varios factores, entre los que destacan baja escolaridad, desconocimiento sobre temas sexuales y uso de métodos anticonceptivos, violencia intrafamiliar y abuso sexual, la baja autoestima y escasa comunicación familiar, entre otros.

En México existen cerca de 7.6 millones de personas mayores de 60 años (7.3 por ciento de la población total), que demanda servicios de salud y seguridad social. Según el Instituto Nacional para los Adultos Mayores (INAPAM), sólo el 25 por ciento de los adultos cuenta con recursos suficientes para enfrentar su vejez. El 75 por ciento es vulnerable económicamente. Sólo 1.5 millones reciben pensión, el restante 80 por ciento tiene que buscar alternativas para la obtención de ingresos. El sueldo de quienes trabajan varía entre 3 mil y 5 mil pesos mensuales. Se sabe que el 90 por ciento de los adultos mayores vive con sus familiares y el 10 por ciento carece de apoyo institucional o individual. Casi 3.3 millones de adultos mayores viven en municipios de bajo o muy bajo desarrollo social.

## **8. Integración familiar y comunitaria**

Con el empobrecimiento observado de la población de las últimas décadas en aquellos grupos sociales más desprotegidos, los lazos familiares prácticamente se han roto, afectando particularmente a los niños y los ancianos, quienes son los integrantes más vulnerables de la

familia. En especial para los niños el acceso a la educación, a los servicios de salud y a una buena alimentación se ve limitada, además de ser frecuentemente objeto de abandono, violencia intrafamiliar y falta de afecto.

Cuando no se puede satisfacer las necesidades básicas, el vínculo familiar entra en tensión y se rompe. En las familias pobres abunda la informalidad y transitoriedad de los enlaces conyugales, el abandono familiar e incluso el desconocimiento de muchas referencias básicas de los padres, el 20% de los hogares son uniparentales y en su mayoría son encabezados por mujeres. En otras ocasiones, la pobreza lleva a que la estructura de la familia se extienda mediante la fusión de otras familias incompletas, que retornan al seno del hogar primario para compensar su situación. Al interior de la familia con carencias económicas, las oportunidades son menores para quienes tienen menor instrucción escolar, los desempleados, los grupos minoritarios, los niños, las mujeres, los ancianos y los discapacitados.

En este sentido, el Gobierno del Distrito Federal ha promovido la integración familiar y comunitaria a partir de la aplicación de políticas sociales dirigidas a la sana convivencia y los valores familiares; así como a desarrollar las capacidades de los individuos que la integran con la finalidad de promover el desarrollo comunitario. En lo que va de la presente administración, a través de los diez Centros de Asistencia e Integración Social y el Programa de Apoyo Social Emergente, se ha impulsado el desarrollo de las y los usuarios mediante acciones que posibiliten la reintegración de los mismos, ya sea a la familia, a su lugar de origen, y de manera laboral y/o educativa en la medida de lo posible. En este sentido, se reintegraron en el periodo a 1,142 personas.

Por su parte en los Centros de Estimulación Temprana, Círculos Infantiles y Ludotecas, se desarrollan acciones formativas y recreativas dirigidas a fortalecer la integración familiar y comunitaria además de atender los diferentes sectores sociales ofertando principalmente talleres de capacitación para el trabajo, prevención de la salud, cursos artísticos, atención médica, psicológica y odontológica beneficiando con ello a 350 niñas y niños.

## **9. Infraestructura, servicios y equipamiento sociales**

La dotación adecuada de infraestructura, servicios y equipamientos sociales representa uno de los factores de mayor impacto en el desarrollo social. En el Distrito Federal el suministro de agua y drenaje, los servicios de transporte público y los equipamientos en educación, salud, cultura y deporte son algunos de los retos de mayor relevancia que se deben solucionar.

El abastecimiento actual de agua potable para la ZMVM alcanza los 64 m<sup>3</sup>/s, de los cuales 35 m<sup>3</sup>/s son canalizados al Distrito Federal. Sin embargo, a pesar del incremento absoluto de la demanda por el crecimiento de la población, no se han recibido nuevos caudales para su abastecimiento. Para la Ciudad de México, cerca del 60 % del volumen total proviene de fuentes subterráneas locales y el resto proviene de fuentes externas alejadas de la ciudad hasta 127 km y situadas, en ocasiones, a más de 1,000 m por debajo del nivel de la ciudad.

Si se toma en cuenta que en el año 2000 la población del Distrito Federal alcanzó los 8.6 millones de habitantes, la dotación per cápita diaria es del orden de 352 litros, cifra que incluye el agua que se pierde por diferentes causas, como fugas y tomas clandestinas en la red. Esta dotación ha sido históricamente inequitativa: al poniente de la ciudad se registran dotaciones de hasta 350

l/hab/día, mientras que en el oriente, en particular en la Sierra de Santa Catarina, Iztapalapa, apenas supera los 150 l/hab/día. Además existen zonas de la ciudad, principalmente en los lomeríos del sur y en la Sierra de Guadalupe, en donde el reparto de agua no es continuo sino intermitente (tandeo), debido al insuficiente caudal y baja presión, a las dificultades que ofrece el relieve topográfico y a la falta de infraestructura. En la actualidad se estima un déficit aparente de 3 m<sup>3</sup>/seg que afecta a 1.2 millones de personas.

Además de la escasez de agua, los habitantes del sector oriental de la ciudad, han debido enfrentar problemas de calidad en el agua que consumen. El GDF ha avanzado ante esta problemática mediante acciones para la rehabilitación de pozos y reparación de sus equipos electromecánicos, así como en la sustitución de redes deterioradas. Asimismo, ha instalado sistemas potabilizadores en las 36 plantas existentes y se han diseñado dosificadores automáticos de cloro. Luego de ser usada, gran parte del agua es expulsada de la cuenca a través del Sistema de Drenaje Profundo y del Gran Canal de desagüe. Sólo 10 % del caudal total recibe algún tipo de tratamiento, subutilizando con ello la capacidad instalada de las plantas.

En materia de transporte, los Centros de Transferencia Modal (CETRAM), concebidos originalmente para agilizar el transbordo a los usuarios de diferentes modos de transporte, de manera segura y rápida, sin interferir en la continuidad del flujo vehicular de la vialidad aledaña a las estaciones terminales del STC Metro, se han constituido en puntos neurálgicos saturados, donde se concentra problemática vial, urbana, social y económica. En el Distrito Federal existen actualmente 38 CETRAM y bases de servicio, el número de usuarios registrados, en el año 2000, en 22 de ellos fue de 5.6 millones y en los dos del Estado de México de 486 mil, lo que equivale a un poco más de 6 millones de usuarios, con un parque vehicular estimado en 32,400 unidades.

Por su parte, el equipamiento social de la ciudad: educación, salud, deporte, cultura y áreas verdes, relaciona las zonas de habitación con los lugares donde la población realiza actividades sustantivas para su reproducción social. Las delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Benito Juárez disponen del 44.31 % del equipamiento social, a pesar de que sólo albergan 14.21 % de la población de la entidad. Por el contrario, las delegaciones del norte y oriente: Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Iztacalco e Iztapalapa que concentran 45 % de la población, tienen solamente alrededor de la quinta parte del equipamiento.

A pesar de que el equipamiento educativo en el Distrito Federal es uno de los más completos del país, la situación es desigual y heterogénea entre niveles, delegaciones y sectores, lo que incide notablemente en la movilidad de la población y en el costo y tiempo que significa para los padres de familia el traslado de los menores. El mayor déficit de equipamiento se localiza en Iztapalapa, Xochimilco, Tláhuac, Magdalena Contreras y Milpa Alta que cuentan con índices de atención menores al 60 por ciento. Los planteles de educación media superior públicos y privados se han concentrado en las delegaciones centrales que en conjunto atienden al 49% de la matrícula. En el nivel superior, las delegaciones Coyoacán y Gustavo A. Madero atienden en conjunto a más del 50 % de la demanda y concentran el más alto índice de especialización en este nivel.

El equipamiento en materia de salud en el Distrito Federal está dividido en dos tipos de atención, servicios a la población abierta y servicios de seguridad social. La oferta de servicios médicos se concentra en las delegaciones Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero y Tlalpan, en

tanto que la demanda de los servicios se ubica en Iztapalapa con el 20.6 % de la población total; Gustavo A. Madero con el 14.4% y Álvaro Obregón con el 8%.

En materia de equipamiento deportivo, el Distrito Federal cuenta con amplias y modernas instalaciones, equipamiento intermedio y pequeños espacios o módulos deportivos, donde intervienen el sector público y el privado. Su distribución es poco equitativa tanto en cantidad como en calidad y es en todos los casos insuficiente.

Así mismo, el Distrito Federal es la más importante y más diversificada concentración de equipamiento cultural del país, y una de las más importantes de América Latina. Su área de influencia alcanza, en muchos casos, a usuarios de todo el país. La diversidad de tipos y niveles de equipamiento, y de la oferta cultural a la que sirven de soporte, es muy amplia. Estas diferencias llevan a la polarización y diferenciación en su accesibilidad por los diferentes sectores sociales. Actualmente se cuenta con 1,487 unidades de equipamiento cultural, de las cuales el 7.5% es de carácter metropolitano. El 68 % del equipamiento cultural se ubica en las delegaciones Álvaro Obregón, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo; las delegaciones con menor participación son Cuajimalpa, Iztacalco, Magdalena Contreras, Milpa Alta y Tláhuac que reúnen el 9 % del total.

En síntesis, el Distrito Federal concentra el 49% del área urbanizada total de la ZMVM, el 47% del área habitacional, el 36.1% del uso industrial y el 81% de los usos mixtos, es decir comerciales, de equipamiento y servicios. Salvo en el equipamiento destinado a las áreas verdes y el deportivo, el antiguo patrón de distribución oriente–poniente indica una distribución clásica en la forma centro–periferia, con una notable concentración de la infraestructura en la ciudad central.

## **10. Segregación socioespacial y marginación**

La segregación urbana es una manifestación visible en el espacio de la desigualdad de la sociedad. La noción de segregación urbana hace referencia a las diferentes posibilidades económicas de acceso al suelo urbano, aunque se le ha dado una explicación cultural en cuanto a diferentes formas de vida. Existen diversos factores de exclusión en relación con formas de organización social y patrones culturales que establecen una diferenciación estrechamente relacionada con la estratificación económica.

En el Distrito Federal el desempleo y subempleo, la falta de infraestructura y equipamiento urbano, la incorporación al área urbana de tierras ejidales y comunales, el alto costo de la construcción de vivienda y el sector inmobiliario, han sido los principales factores de la diferenciación socioespacial.

El patrón tradicional de segregación social se demuestra mediante la distribución poblacional de acuerdo con los niveles de ingreso (Rubalcaba y Schteingart, 2000). Las colonias de mayores ingresos, como San Ángel y las Lomas, se identificaron en forma evidente, como también lo hacen las más numerosas y de segunda categoría, como Nápoles, Polanco y Satélite. En contraste, las zonas más pobres se encuentran en las periferias del oriente y norte de la entidad. La mezcla de grupos socioeconómicos en el centro genera zonas de distribución de ingresos bajos a medios, pero existen evidencias de que la situación de los grupos de bajos ingresos que viven dentro y alrededor del centro de la ciudad es mucho mejor que la de sus contrapartes en la periferia

(Valencia, 1965; Brown, 1972). Esto se debe a que en la mayoría de los casos, la población del centro pertenece a una clase trabajadora estable que tiene vínculos cercanos con la economía local.

En suma, las zonas más pobres se han desarrollado como una serie de áreas concéntricas al oriente y norte. Su nivel de integración física es menor, debido a sus menores niveles de infraestructura, consolidación residencial y densidades de población. En general, estas zonas se extienden mediante la construcción de nuevas viviendas en la periferia, con densidades crecientes en las zonas central e intermedia.

Los grupos de mayores ingresos también presentan un patrón de expansión urbana que consiste en la creación de nuevas áreas de exclusividad en las que puedan ostentar símbolos de riqueza y prestigio. Sin embargo, el deseo de tener zonas claramente definidas y protegidas contra la intrusión de otros grupos ha conducido al surgimiento de sectores en forma de cuña, que siguen los contornos del terreno y utilizan barreras naturales como divisiones. Parte del desarrollo residencial de las élites también se está llevando a cabo mediante el remodelamiento y embellecimiento, así como el repoblamiento de los centros de los antiguos pueblos más atractivos como San Ángel y Tlalpan. En el pasado, algunas zonas que habían sido exclusivas de las élites bajaron algunos escalones en el mercado cuando los grupos de ingresos medios-altos se infiltraron en las residencias y terrenos abandonados por quienes habrían sido sus vecinos, quienes se mudaron a zonas de reciente desarrollo y mucho más exclusivas (Jhonston, 1973).

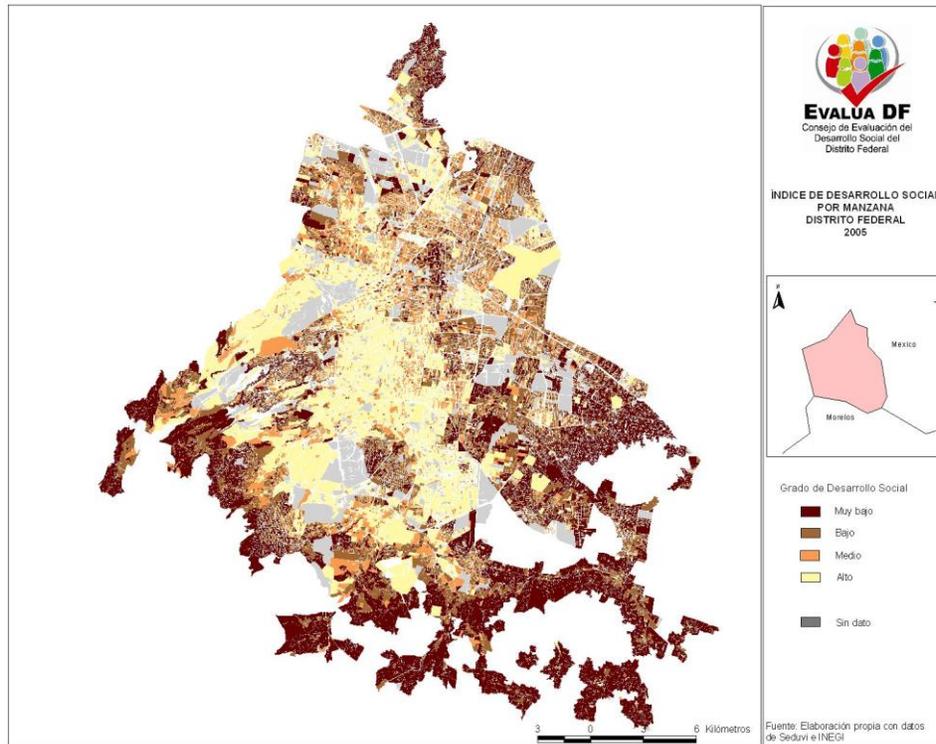
Por lo tanto, los grupos de ingresos medios buscan su establecimiento en estas residencias abandonadas o, más a menudo, en terrenos suburbanos desarrollados específicamente para satisfacer sus necesidades. La colonia Del Valle en el centro sur de la ciudad, y Satélite y Echegaray al noreste en la ZMVM son buenos ejemplos de ello. Éstas también están sujetas a subsecuentes procesos de infiltración. Durante los últimos 30 años, algunas partes de Polanco han bajado de categoría en el mercado: de ser residencia de la élite, pasaron a alojar a grupos de ingresos medios. Las áreas de las élites y las clases altas desarrolladas durante la última década del siglo XX, como Roma Norte, ya han estado sujetas desde hace tiempo a procesos de sustitución mediante los cuales las presiones de reconstrucción comercial han conducido a cambios en el uso de suelo, de residencias unifamiliares a comercios, oficinas y viviendas multifamiliares de clase media y baja.

## **11. Índice de desarrollo social de las unidades territoriales del Distrito Federal**

El desarrollo social de las unidades territoriales del Distrito Federal se estimó a través de un conjunto de indicadores relacionados con la satisfacción de las necesidades básicas de las personas o los hogares de acuerdo con las seis fuentes de bienestar siguientes: a) calidad y espacio de la vivienda, b) acceso a salud y seguridad social; c) rezago educativo, d) bienes durables, e) adecuación sanitaria y f) adecuación energética. Se utilizó la información del II Censo de Población y Vivienda de 2005 y las bases oficiales con georeferenciación de las unidades territoriales consideradas: manzana, colonia y delegación política del Distrito Federal y referidas en sistemas de información geográfica, elaboradas principalmente por la SEDUVI y el INEGI. Con ello, se integró el Índice de desarrollo social de las unidades territoriales del Distrito Federal presentado en este apartado.

La expresión cartográfica de los resultados estadísticos revela un consistente patrón tipo "centro-periferia" en el Distrito Federal. Las periferias sobresalen por la mayor presencia de sus unidades territoriales en los grupos de bajo y muy bajo desarrollo. En el otro extremo, se observa el predominio de alto grado de desarrollo social en las áreas centrales de la entidad. Las peores condiciones de educación, salud y vivienda por manzana reflejan un patrón espacial que se relaciona con varios factores como los menores ingresos, el menor costo del suelo, la localización de asentamientos irregulares en zonas de reserva o de mayor riesgo, así como las dificultades de accesibilidad, la falta de equipamiento y de servicios urbanos, entre otros. El mejor nivel de bienestar, en general, se encuentra en las manzanas centrales (Mapa 2).

**Mapa 2. Distrito Federal. Índice de desarrollo social por manzana, 2005**



En el Distrito Federal se contabilizaron 1,471 colonias con Índice de Desarrollo Social, es decir, el 99.1% del total. En el resto no hay manzanas equivalentes; se trata de parques, zoológicos o jardines, o bien, de predios para los cuales no existe alguna referencia de la SEDUVI.

Los datos agregados del Índice de Desarrollo Social por colonia indican que el 59.8% de ellas se ubican en los grados Muy Bajo y Bajo, y que en las mismas reside el 59.9% de la población de la Ciudad de México.

En el otro extremo, en los grados Medio y Alto se encuentra el 40.2% del total de las colonias y el 40.1% de la población de las colonias del Distrito Federal (Cuadro 11).

<b>Cuadro 11. Distrito Federal. Índice de Desarrollo Social y población por Colonias</b>				
Grado de Desarrollo	Colonias	Población	Colonias %	Población %
Alto	308	1,564,409	20.9	18.4
Medio	283	1,849,950	19.2	21.7
Bajo	506	3,154,382	34.4	37.1
Muy bajo	374	1,940,581	25.4	22.8
Total	1,471	8,509,322	100.0	100.0

A nivel de manzanas, la clasificación por grado de desarrollo social y delegación revela una estructura socioespacial polarizada, en donde el mejor nivel corresponde a algunas delegaciones centrales como Benito Juárez, Coyoacán, Miguel Hidalgo y Cuauhtémoc. Las peores condiciones de bienestar se observan en algunas delegaciones como Milpa Alta, Tláhuac, Iztapalapa y Cuajimalpa (Cuadros 12 y 13).

**Cuadro 12. Distrito Federal. Población por colonia según grado de desarrollo social, 2005**

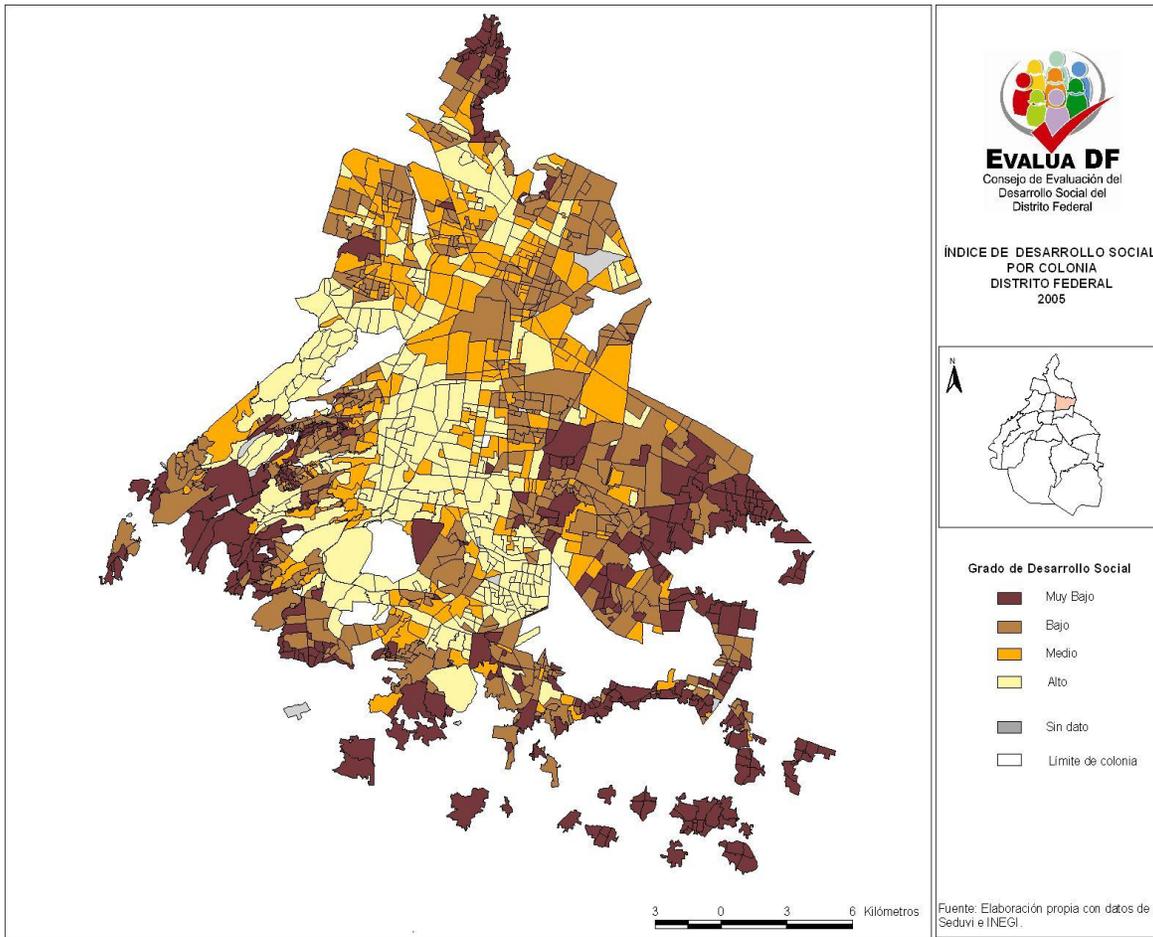
Nombre de Delegación	Población total	Población total en Colonias con IDS	Grado de Desarrollo Social			
			Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
Azcapotzalco	425,298	420,879	58,927	201,294	160,177	481
Coyoacán	628,063	625,977	310,440	62,233	156,446	96,858
Cuajimalpa de Morelos	173,625	166,341	10,142	26,378	78,818	51,003
Gustavo A. Madero	1,193,161	1,190,477	190,947	277,676	515,150	206,704
Iztacalco	395,025	393,047	31,638	185,342	176,067	0
Iztapalapa	1,820,888	1,807,953	73,230	177,825	821,516	735,382
La Magdalena Contreras	228,927	214,414	23,897	21,878	86,784	81,855
Milpa Alta	115,895	94,312	0	0	0	94,312
Álvaro Obregón	706,567	702,703	122,004	116,725	241,814	222,160
Tláhuac	344,106	325,107	0	32,773	131,140	161,194
Tlalpan	607,545	573,196	125,200	70,478	200,341	177,177
Xochimilco	404,458	314,644	27,567	29,898	147,581	109,598
Benito Juárez	355,017	354,989	295,510	59,479	0	0
Cuauhtémoc	521,348	520,907	108,333	301,281	111,293	0
Miguel Hidalgo	353,534	353,357	133,999	143,445	74,719	1,194
Venustiano Carranza	447,459	446,189	52,140	138,850	252,536	2,663
Total	8,720,916	8,504,492	1,563,974	1,845,555	3,154,382	1,940,581

**Cuadro 13. Distrito Federal. Población por delegación según grado de desarrollo social, 2005 (Porcentaje)**

Nombre de Delegación	Población total en Colonias con IDS	Grado de Desarrollo Social			
		Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
Benito Juárez	100.0	83.2	16.8	0.0	0.0
Coyoacán	100.0	49.6	9.9	25.0	15.5
Miguel Hidalgo	100.0	37.9	40.6	21.1	0.3
Tlalpan	100.0	21.8	12.3	35.0	30.9
Cuauhtémoc	100.0	20.8	57.8	21.4	0.0
<b>Promedio del DF</b>	<b>100.0</b>	<b>18.4</b>	<b>21.7</b>	<b>37.1</b>	<b>22.8</b>
Álvaro Obregón	100.0	17.4	16.6	34.4	31.6
Gustavo A. Madero	100.0	16.0	23.3	43.3	17.4
Azcapotzalco	100.0	14.0	47.8	38.1	0.1
Venustiano Carranza	100.0	11.7	31.1	56.6	0.6
La Magdalena Contreras	100.0	11.1	10.2	40.5	38.2
Xochimilco	100.0	8.8	9.5	46.9	34.8
Iztacalco	100.0	8.0	47.2	44.8	0.0
Cuajimalpa de Morelos	100.0	6.1	15.9	47.4	30.7
Iztapalapa	100.0	4.1	9.8	45.4	40.7
Tláhuac	100.0	0.0	10.1	40.3	49.6
Milpa Alta	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0

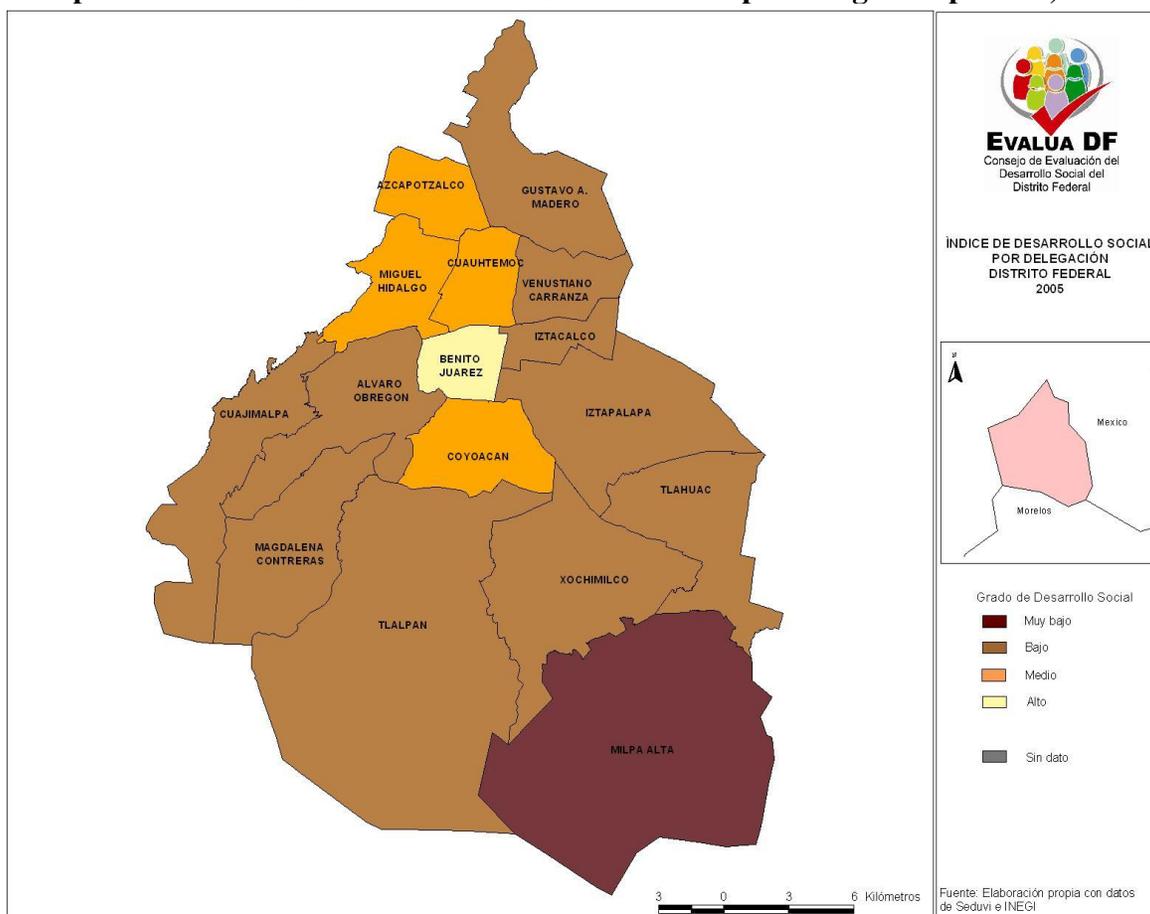
El análisis muestra que existe correspondencia entre las diferentes escalas territoriales: manzana, colonia y delegación respecto al nivel de bienestar, como se puede observar en los Mapas 3 y 4, que expresan el IDS por manzana y por colonia, respectivamente.

**Mapa 3. Distrito Federal. Índice de desarrollo social por colonia, 2005.**



El análisis por delegación política permite establecer una clasificación más agregada, de manera que los casos extremos son la delegación Benito Juárez, como la única con índice de desarrollo social alto, y la delegación Milpa Alta, la única que presenta un índice muy bajo. En medio se ubican cuatro delegaciones con grado medio y las otras diez restantes en grado bajo (Mapa 4).

**Mapa 4. Distrito Federal. Índice de desarrollo social por delegación política, 2005.**



## 12. Seguridad y delincuencia

Durante la década de los años 80, coincidiendo con la agudización de la crisis económica y social de larga duración iniciada en la década anterior, se elevaron notoriamente los índices de criminalidad y se multiplicaron sus modalidades. A mediados de los 90, se observó un nuevo repunte de la criminalidad en todo el país y la capital, relacionada con los efectos del ajuste estructural y el nuevo episodio recesivo de 1995 (Ruiz Harrell, 1998, 13). Actualmente, la violencia urbana ocupa un explicable primer lugar entre las preocupaciones de los ciudadanos metropolitanos.

Las manifestaciones de esta situación, de naturaleza estructural, son múltiples: atentados contra la vida humana que concluyen en asesinatos o personas heridas; asaltos a bancos, a transportes de dinero o a pagadurías de empresas; robos de mercancía y vehículos de transporte de carga en las carreteras de acceso; robos de dinero y mercancía en locales comerciales; asaltos y robos en casas habitación; asaltos y robos en vehículos de transporte público (metro, autobuses, microbuses y taxis, en particular los *piratas*); asaltos y robos a transeúntes en la vía pública; secuestros reales o fingidos de personas; robo de infantes; violaciones y otros actos contra la integridad de las personas.

A estos hechos violentos aparentes, se añaden una multiplicidad de formas delictivas más soterradas y menos visibles. Los delitos de «cuello blanco»: el incumplimiento doloso de las obligaciones fiscales; las defraudaciones bancarias y en el sistema financiero, o en las empresas privadas; el desvío o el uso ilegal de fondos públicos; y el cobro de «gratificaciones» y «mordidas» por los funcionarios públicos y privados, tipificados genéricamente como «corrupción»; el ejemplo más debatido últimamente ha sido el de los créditos ilegales integrados al FOBAPROA. Los negocios ilegales: el contrabando de armas y mercancías de todo tipo; el comercio de mercancías robadas o de contrabando; la piratería de marcas, sobre todo en audio y video; el narcotráfico de tránsito hacia el norte y la comercialización interna de estupefacientes; y el tráfico de niñas y niños, hombres y mujeres, aún a escala internacional, para la pornografía y la prostitución abierta o encubierta. La explotación forzada, en la mendicidad, la delincuencia o la prostitución, de menores de edad.

A todo ello, se añade la violencia intrafamiliar, que incluye homicidios, violaciones y agresiones, que tienen como víctimas principales a niños, mujeres y ancianos. Sobre estos delitos, existe poca acción penal e información estadística, ya que muchos no se denuncian debido a la relación familiar entre víctima y victimario (GDF, 1999); y la presión de los medios de comunicación es curiosamente mucho menor. Otro componente violento de la vida urbana, es la accidentalidad vehicular, asumida por muchos como un «mal inevitable», estrechamente relacionada con la proliferación de los vehículos automotores, la mala preparación de los conductores, el desorden y descontrol del transporte público concesionado, y la indefensión de los peatones en una ciudad mal equipada para su protección.

La información disponible indica que el grupo de edad más vulnerable a los actos delictivos, en el que se ubica la mayor proporción de víctimas, es la juventud; al mismo tiempo, en este grupo se ubica la gran mayoría de los delincuentes y los detenidos en las cárceles. Ello se debe al impacto de la descomposición familiar, la carencia de oportunidades educativas, laborales y culturales, la propensión a la drogadicción y el alcoholismo, y la sicología de los adolescentes.

Los actos delictivos son cometidos por muy diferentes actores sociales. Entre ellos destacan: a) el crimen organizado en bandas, mafias o grupos, con grados desiguales de estructuración y equipamiento, concentradas en el crimen más «rentable», con redes de complicidad en los aparatos policíacos o judiciales, implantados con frecuencia en las colonias a las cuales «benefician» con su derrama de dinero, apoyo y obras de uso colectivo, logrando la complicidad y cobertura de los habitantes; b) los agentes de las policías, activos o en retiro, que actúan como parte de bandas o forman las suyas propias, o en forma aislada, y que son los de más alta peligrosidad y los más condenables por su ubicación operativa y moral en la estructura estatal; y c) los delincuentes eventuales, espontáneos, improvisados, entre los cuales se ubican en parte los empobrecidos que delinquen por necesidad y apremio económico y social.

El machismo, la cultura autoritaria, la impunidad que emana del tradicional poder omnímodo del aparato estatal, la existencia de infinidad de guardias armadas individuales y porros y golpadores de funcionarios y líderes en muy diversos ámbitos de la vida social y política, son factores de la vieja estructura social que alimentan en gran medida la situación de violencia e inseguridad en la ciudad y todo el país.

Una porción mayoritaria de estos delitos no son siquiera denunciados por sus víctimas individuales o institucionales, por desconocimiento del hecho o la ley, negligencia de los ciudadanos, participación de familiares, desconfianza hacia las autoridades policiales o judiciales, complicidad política, o miedo de las víctimas a las represalias de los victimarios. La intensificación de la inseguridad, y los llamados de las autoridades y las organizaciones sociales, han llevado a un aumento considerable de las denuncias, pero ocurren aún demasiados hechos violentos que no son denunciados; y sólo una parte de los hechos delictivos perseguidos de oficio, o los denunciados son atendidos efectivamente por la policía, el ministerio público y la justicia y aprehendidos los delincuentes. De los delincuentes aprehendidos, una parte sale libre al no es procesada por deficiencias de la averiguación previa o de la ley, o por la corrupción del sistema judicial.

## V. EL MEDIO AMBIENTE

### 1. Antecedentes sobre los recursos naturales de la Ciudad de México

El desarrollo social entendido de manera amplia tiene un componente medioambiental debido las interrelaciones que se producen entre los espacios con asentamientos humanos y las zonas de reserva o con recursos naturales, muchos de ellos en riesgo o con mal uso.

El Distrito Federal cuenta con dos bosques urbanos: el Bosque de Chapultepec y el Bosque de Aragón, y bosques en zonas rurales: corredor biológico Ajusco-Chichinautzin (Zona Sur); el Corredor Contreras-Desierto de los Leones (Zona Poniente); Sierra de Guadalupe-Tepeyac (Norte); Cerro de la Estrella-Sierra de Santa Catarina (Oriente DF) y; Franja Huixquilucan-Miguel Hidalgo (Zona Poniente) como los más importantes.

Además cuenta con algunas zonas de recarga acuífera como el lago de Xochimilco y el Área de Conservación Ecológica en el Distrito Federal, que es la zona de recarga natural de los mantos acuíferos de donde se extrae el 70% del agua que consume la entidad. Entre las reservas naturales importantes, destacan también la Sierra de Santa Catarina y la Sierra de Guadalupe, las cuales albergaban una de las zonas con mayor flora y fauna del Valle de México.

Con el avance de la mancha urbana se ha registrado el cambio del uso del suelo, con una disminución importante de las zonas boscosas, generándose problemas de erosión del suelo y pérdida de especies, lo que ha provocado un desequilibrio hidroclicmático. El Gobierno del Distrito Federal ha dispuesto mediante decretos el establecimiento de áreas naturales protegidas con el propósito de proteger los recursos naturales no renovables. Dentro de éstas se encuentran: a) zonas sujetas a conservación ecológica; b) parques urbanos; c) zonas de conservación ecológica; d) zona ecológica y cultural; y e) reserva ecológica comunitaria (Cuadro 14).

Por su parte, el gobierno federal ha clasificado como parques nacionales a diversas áreas naturales asentados en el territorio del Distrito Federal y al corredor Biológico Chichinautzin. En conjunto, suman 10 las áreas naturales protegidas mediante decretos presidenciales. En este sentido, corresponde al Poder Ejecutivo Federal asignar recursos a éstas zonas de reserva de aire y de recarga acuífera (Cuadro 15).

<b>Cuadro 14. Áreas naturales protegidas controladas por el Gobierno del Distrito Federal, según denominación (al 31 de diciembre de 2008)</b>	
Fecha de decreto	Denominación
Zona sujeta a conservación ecológica	
28-VI-1989	Parque Ecológico de la Ciudad de México
11-V-1992	Ejididos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco
08-X-1994	Bosques de las Lomas
20-VIII-2002	Sierra de Guadalupe
21-VIII-2003	Sierra de Santa Catarina
Parque urbano	
24-X-1997	Bosque de Tlalpan
Zona de conservación ecológica	
21-VIII-2003	Sierra de Santa Catarina

09-VI-2006	La Armella
29-XI-2006	Ecoguardas
Zona ecológica y cultural	
02-XI-2005	Cerro de la Estrella
Reserva ecológica comunitaria	
29-XI-2006	San Nicolás Totolapan
26-VI-2007	San Miguel Topilejo
<p>Nota: La información corresponde a las Áreas Naturales Protegidas agrupadas dentro de la categoría de manejo denominada Parques y Reservas Estatales, establecida en el Artículo 46, fracción IX, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la cual otorga facultades al Gobierno del Distrito Federal para establecer, categorizar y controlar dichas áreas dentro de su jurisdicción territorial.</p> <p>Fuente: <i>Anuario Estadístico del Distrito Federal 2009</i>, Cuadro 2.7</p>	

Cuadro 15. Áreas naturales protegidas de control federal por denominación (al 31 de diciembre de 2008)		
Fecha de decreto	Denominación	Áreas naturales protegidas
		Parque nacional
27-XI-1917	Desierto de los Leones	1
18-IX-1936	Insurgente Miguel Hidalgo y Costilla	1
28-IX-1936	Fuentes Brotantes de Tlalpan	1
22-I-1937	El Tepozteco	1
18-II-1937	El Tepeyac	1
22-IV-1938	Lomas de Padierna	1
24-VIII-1938	Cerro de la Estrella	1
26-IX-1938	Histórico de Coyoacán	1
19-V-1947	Cumbres del Ajusco	1
	Área de protección de flora y fauna silvestres	1
30-XI-1988	Corredor Biológico Chichinautzin	1
<p>Nota: La información referente al Parque Nacional Insurgente Miguel Hidalgo y Costilla y el Tepozteco; así como la Zona Sujeta a Conservación Ecológica Corredor Biológico Chichinautzin que en la edición anterior se consideraban de competencia local, debido a reconsultas con la fuente, se acordó que son de competencia federal, ya que son administradas por la federación, independientemente de que existen acuerdos con ésta para realizar algunas acciones en estas Áreas por estar en su territorio.</p> <p>Fuente: <i>Anuario Estadístico del Distrito Federal 2009</i>, Cuadro 2.6</p>		

## 2. Uso y contaminación en aire, agua y residuos sólidos y peligrosos

### 2.1 Aire

A principios de la década de los años ochenta, para el Departamento del Distrito Federal y las autoridades de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) de ese entonces, la calidad del aire que respiraban los habitantes de esta cuenca atmosférica comenzó a ser uno de los temas de la agenda pública de mayor preocupación, tanto de los gobiernos tanto locales como del federal. La medición de la calidad del aire y de las partículas contaminantes, posibilitó en el largo plazo cambios en la conciencia de la sociedad y del gobierno que redundaron en acciones tales como el cierre de la refinería 18 de marzo en la Delegación Azcapotzalco, mejores combustibles y restricciones para el uso de vehículos de particulares.

Los contaminantes del aire son compuestos tóxicos que provocan un daño directo a la salud humana, aun en concentraciones que podrían parecer ínfimas. Dado que la ZMVM aglutina a una cuarta parte de la población del país, la contaminación del aire es un tema muy sensible para los habitantes de esta región dadas las implicaciones para la salud y la calidad de vida. Por ejemplo, los niveles de plomo en la sangre de sus habitantes son más del doble que los registrados en otras áreas metropolitanas importantes del mundo, por lo que sus efectos pueden ser inmediatos o de largo plazo, deteriorando la calidad de vida y disminuyendo la expectativa de vida de los habitantes de la entidad.

A pesar de que no existen soluciones inmediatas para combatir la contaminación del aire sin perjudicar la economía ni las actividades diarias de la ciudad, la mayoría de las medidas de control son de carácter restrictivo. A finales de los años ochenta, la regencia de la ciudad de México implantó un programa de acción ambiental conocido como “Hoy no circula”, que prohíbe el uso cada día de vehículos con ciertas placas de circulación. Aunque el programa sí resultó útil al comienzo de su instrumentación, propició la compra de un segundo y tercer automóvil por parte de la población.

El Índice Metropolitano de la Calidad del Aire, mejor conocido como IMECA, sirve para informar a la población cada hora sobre qué tan limpio o contaminado se encuentra el aire en la Ciudad de México y su Zona Metropolitana. Las mediciones de los índices de ozono en el Valle de México entre 1995-1999, dieron como resultado que los promedios de IMECA de este contaminante se redujeran sostenidamente al pasar de 169.7 a 144.9 puntos; sin embargo seguía habiendo una calidad insatisfactoria del aire. De igual manera los promedios semestrales de registros máximos de IMECA pasaron de 181.7 a 149.6 puntos, los cuales indicaban condiciones no satisfactorias de la calidad de aire (Cuadro 16).

Para el primer semestre de 2000, se habían registrado nueve días con más de 200 puntos IMECA de ozono, en comparación con los 103 días en 1991 o los 54 días en 1995.<sup>14</sup>

<b>Cuadro 16. ZMVM: Comportamiento del IMECA de Ozono (O<sub>3</sub>) 1995-2000</b>				
Año	Promedio anual IMECA de Ozono	Desviación estándar <sup>1</sup>	Promedio semestral registros máximos IMECA	Desviación estándar <sup>1</sup>
1995	169.7	47.7	181.7	36.3
1996	161.9	45.9	163.7	42.3
1997	155.6	44.1	153.7	40.7
1998	156.1	45.6	161.5	44.0
1999	144.9	47.1	159.1	39.0
2000	---	---	149.6	33.5

Nota:<sup>1</sup> La desviación estándar indica la dispersión de este contaminante respecto a su promedio, por lo tanto es un indicador de estabilidad del contaminante. Cabe señalar que si el ozono no se mantiene dentro de los niveles que establecen la Norma Oficial Mexicana de Salud (NOMS) pasaríamos a niveles críticos de contingencia ambiental.

Fuente: Rosario Robles, *III Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*, Ciudad de México, Cuadro IV.3, p. 104

En 1995, sólo se registraron 41 días con rangos menores o iguales a 100 puntos IMECA de ozono y 324 días se tuvieron con índices mayores a 100 IMECA lo cual habla de condiciones atmosféricas sumamente adversas para la dispersión de ozono. En 1996, la calidad del aire

<sup>14</sup> *Ibidem*

empeoró ya que solamente se tuvieron 39 días con índices menores o iguales a los 100 IMECA, mientras que 327 días hubo mala calidad del aire. En 1999, hubo 65 días con índices menores o iguales a 100 puntos, mientras que los días con más de 100 puntos fueron 300, lo cual advierte una reducción de contaminación por ozono, a pesar de que 82% de los días se superan los índices no satisfactorios de calidad de aire (Cuadro 17).

<b>Cuadro 17. Número de días en que el registro máximo del IMECA de ozono es menor o mayor al rango fijado (anual)</b>							
Rangos de tolerancia <sup>1</sup>							
Año	<=100	>100	>180	>200	>225	>240	>250
1995	41	324	174	88	36	14	6
1996	39	327	132	69	27	10	5
1997	43	322	103	52	14	4	2
1998	45	320	113	58	16	6	3
1999	65	300	84	30	10	3	2

Nota:<sup>1</sup> Si el IMECA tiene un valor entre 0 y 50 puntos la calidad del aire se califica como buena; 50-100 satisfactoria y mayor a 100 no satisfactoria. De esta manera, es fácil saber las condiciones que prevalecen en el aire y si es recomendable realizar actividades al aire libre.

Fuente: Rosario Robles, *III Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*, Ciudad de México, Cuadro IV.3, p. 104

Los habitantes de la Ciudad de México han padecido las externalidades negativas de la contaminación ambiental, dada la localización geográfica y física de las actividades industriales, comerciales y humanas que impiden la rápida dispersión de contaminantes en situaciones atmosféricas adversas. En este sentido persisten deficientes niveles de calidad de aire en la Zona Metropolitana del Valle de México y en la Ciudad de México. Los días limpios en los primeros años del siglo XXI pasaron de 40 en el año 2000 a 185 en 2009, la cual equivale a la mitad del año donde se presentan concentraciones de ozono y micropartículas con niveles por encima de los admitidos por la norma de salud ambiental (100 Imeca)<sup>15</sup>

Dado que la norma oficial mexicana destaca que a partir de niveles mayores a 0.11 partes de millón de ozono (O<sub>3</sub>), los días con este tipo de concentraciones fuera de la norma, ha ido decreciendo de manera paulatina a lo largo del tiempo. Desde el año 2003, hubo 280 días por encima de la norma, los cuales fueron reduciéndose a 238 en 2004, a 232 en 2005, a 214 en 2006, pero volviéndose a incrementar en 2007 en 220 y llegando a 185 días en 2008. Se pueden palpar ciertos esfuerzos de las autoridades, sin embargo, sigue siendo un reto el mejoramiento de la calidad del aire en la Zona Metropolitana del Valle de México, y específicamente en el Distrito Federal (Cuadro 18).

<sup>15</sup> “Muestra la Capital contraste ambiental”, *Reforma*, sección Ciudad, página principal, 14 de noviembre de 2010.

**Cuadro 18. Días con registros de los contaminantes atmosféricos seleccionados, en la zona metropolitana de la Ciudad de México por tipo de contaminante según intervalo de concentraciones. Años seleccionados de 1990 a 2008**

Contaminante Ozono (O <sub>3</sub> ) (Norma: 0.11 partes por millón)/a	Intervalo de concentraciones				
	Total	De 0 a 0.110	De 0.111 a 0.220	De 0.221 a 0.330	De 0.331 a 0.550
1990	363	27	192	136	8
1995	365	41	196	125	3
2000	366	43	285	38	0
2001	365	69	271	25	0
2002	365	65	279	21	0
2003	365	80	280	5	0
2004	366	127	238	1	0
2005	365	132	232	1	0
2006	365	151	214	0	0
2007	365	145	220	0	0
2008	366	181	185	0	0

Nota: a/ refiere a la Norma Oficial Mexicana-020-SSA1-1993.

Fuente: *Anuario Estadístico del Distrito Federal 2009*, cuadro 2.17

## 2.2 Agua potable y drenaje

A pesar de la alternancia política de los últimos años y como producto de la manera en inequidad con la que se distribuyen los recursos fiscales hacia las entidades federativas, no ha sido posible lograr una institucionalidad metropolitana que involucre a las autoridades del Estado de México, el Distrito Federal y del Gobierno Federal.

Desde la firma del acuerdo sobre la distribución del recurso hídrico entre ambas entidades en 1966, los conflictos generados entre el Estado de México y el Distrito Federal se han incrementado debido a la sobreexplotación de los acuíferos, ya que al menos 30 por ciento del caudal suministrado al Valle de México proviene de las cuencas del Sistema Cutzamala y el Río Lerma. En agosto de 2003, el gobierno del Estado de México promovió una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra el gobierno federal, en demanda del cumplimiento de los acuerdos de 1966, a fin de que se impidiera el “saqueo” de sus recursos hídricos.<sup>16</sup>

Como se sabe, la Zona Metropolitana del Valle de México está asentada en una misma cuenca y, en consecuencia, depende del mismo acuífero, cuenta con los mismos recursos naturales, es la

<sup>16</sup> “Distrito Federal y estado de México, con sobreexplotación de acuíferos”, en *Agua*, La Jornada, Edición especial, México, diciembre de 2005, p.0138

misma cuenca atmosférica y territorial, cuyo desafío mayor exige una localización armónica de usos de suelo, una sola estructura vial, de transporte y de redes de agua, energía y saneamiento.<sup>17</sup>

Para ejemplificar lo anterior, a principios de siglo XXI, el Distrito Federal consumía 18 m<sup>3</sup>/seg del Acuífero del Valle de México, 13 m<sup>3</sup>/seg del Sistema Cutzamala y 4m<sup>3</sup>/seg del de Lerma, consumiendo en total 35 m<sup>3</sup>/seg. Por su parte, los municipios conurbados de la ZMVM consumen 27 m<sup>3</sup>/segundo, dando como consecuencia que dentro de la ZMVM se consumen 62m<sup>3</sup>/segundo (Cuadro 19).

<b>Cuadro 19. ZMVM: consumo de agua por fuente, 2000 (m<sup>3</sup>/seg)</b>			
Fuente	Distrito Federal	Municipios conurbados	ZMVM
Acuífero del Valle de México	18	19	37
Acuífero de Lerma	4	1	5
Sistema Cutzamala	13	7	20
Total	35	27	62

Fuente: Alfonso Iracheta Cenecorta, “Coordinación metropolitana en México: la urgencia de una decisión”, en Salvador Moreno Pérez y Gustavo Meixueiro Nájera (Coordinadores) *El desarrollo metropolitano y la sustentabilidad de las ciudades*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados LX Legislatura, México, 2007, p. 62

En el contexto anterior, tanto las entidades federales como de cada entidad iniciaron acciones para rediseñar sus instituciones encargadas de la gestión del agua. En este sentido, en lo que respecta al Gobierno del DF, el 1 de enero de 2003 entró en funcionamiento el Organismo Público Descentralizado, Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM), por decreto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, al fusionar la entonces Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica (DGCOH) y la Comisión de Aguas del Distrito Federal (CADF),<sup>18</sup> lo cual coloca a la cabeza del sector a la Secretaria del Medio Ambiente de la capital.

El 27 de mayo de 2003 fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley de Aguas del Distrito Federal cuyo alcance es “regular la gestión integral de los recursos hídricos y la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje y alcantarillado, así como el tratamiento y reuso de aguas residuales”, lo cual dio pauta a la creación del Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM).

El Sistema de Aguas de la Ciudad de México es un Órgano Desconcentrado de la Administración Pública del Distrito Federal, adscrito a la Secretaría del Medio Ambiente<sup>19</sup>, cuyo objeto principal es la operación de la infraestructura hidráulica y la prestación del servicio público de agua

<sup>17</sup> Alfonso Iracheta Cenecorta, “Coordinación metropolitana en México: la urgencia de una decisión”, en Salvador Moreno Pérez y Gustavo Meixueiro Nájera (Coordinadores) *El desarrollo metropolitano y la sustentabilidad de las ciudades*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados LX Legislatura, México, 2007, p. 58

<sup>18</sup> [www.sacm.df.gob.mx/sacm/index.php](http://www.sacm.df.gob.mx/sacm/index.php). Consultada el 26 de julio de 2010.

<sup>19</sup> El Sistema de Aguas contará con un Consejo Directivo integrado por trece miembros propietarios y sus respectivos suplentes, según el artículo 9 de la Ley señalada. El artículo 14 establece un órgano de vigilancia del Sistema de Aguas el cual estará presidido por un Comisario Público designado por la Contraloría General del Distrito Federal, de igual manera contará con un órgano de control interno cuyo titular será removido libremente por el Titular de la Contraloría General del Distrito Federal.

potable, drenaje y alcantarillado, así como el tratamiento y reuso de aguas residuales, dejando a las delegaciones al margen del diseño de la política hidráulica del Distrito Federal.

Al concluir la primera década del siglo XXI, en el Distrito Federal siguen prevaleciendo viejos y nuevos retos en relación al manejo del agua, dado que las autoridades conciben que no es posible continuar con el pensamiento de traer agua de otras cuencas hidrológicas, por lo que la Ciudad de México debe incrementar el programa de tratamiento a fin de lograr el uso integral de agua de las cuencas.<sup>20</sup>

Para el año 1997, el acuífero del Valle de México suministraba el 48.7% del agua potable que consume el Distrito Federal, mientras que el 51.3% restante proviene de fuentes de suministro alejadas de la Ciudad de México. Aquí es importante destacar que el sistema Cutzamala suministra el 30.1% de agua potable. En el año 2000, el acuífero del Valle aumentó su porcentaje de provisión de agua potable con un 51%, mientras que el agua proveniente de otras cuencas disminuyó al 49% (Cuadro 20).

El consumo ponderado de agua en el Distrito Federal es del orden de 380 litros diarios por persona, mientras que en otras ciudades apenas se alcanzan los 150 litros<sup>21</sup>, lo cual debe tomarse con reserva dado que hay zonas de la capital del país que cuentan con deficiencias crónicas en cuanto a suministro y abastecimiento de agua. La misma condición geográfica del Distrito Federal ha ocasionado que los recursos destinados al sistema Cutzamala por donde se efectúa la conducción y potabilización del agua que consume la capital del país, sigan dependiendo de la disponibilidad de fuentes hídricas alejadas del Valle de México. La Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) ha clasificado al Valle de México en la Región Hidrológico-Administrativa (RHA) XIII, la cual presenta un gran núcleo de población y baja cantidad de agua renovable.

---

<sup>20</sup> *Memorias del VI Encuentro Nacional de Cultura del Agua*, Roberto Olivares (Coordinador), Mesa temática 1, ANEAS, 2009, pp. 39-40

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<b>Cuadro 20. Distrito Federal: Fuentes de suministro de agua potable 2000<sup>1</sup></b>		
Periodo	Promedio anual de suministro de agua potable (porcentajes)	Fuentes de suministro de agua potable
Hasta 1997	12.4	Lerma
	8.8	Chalmita, Risco y La caldera
	30.1	Cutzamala
	48.7	Acuífero del Valle de México
30 de junio de 2000	12.3	Lerma
	8	Chalmita, Risco y La caldera
	28.7	Cutzamala
	51	Acuífero del Valle de México

Fuente: Rosario Robles, *III Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*, Ciudad de México, Gráfica V.27, p.189

El Valle de México tiene la menor disponibilidad de agua con relación a las regiones hidrológicas, ya que cuenta con 143 millones de metros cúbicos al año por habitante, cuyo promedio nacional ronda en 5,597 millones.<sup>22</sup> La disponibilidad de agua del Valle de México podría reducirse aún más de no tomarse acciones tendientes a recargar el acuífero del Valle de México así como la reforestación y mantenimiento de las fuentes hídricas que integran el sistema Cutzamala. (Cuadro 21)

El otro reto que tiene el Distrito Federal no es sólo la disponibilidad de agua, sino cómo la administra y lleva su cuidado. A mediados de la primera década del siglo XXI diversas fuentes coincidieron que los principales problemas de agua son el déficit de tres metros cúbicos (m<sup>3</sup>) por segundo y las fugas en la red secundaria de agua potable la cual tiene una longitud de 12 mil 200 kilómetros pero provocan un desperdicio de 35 por ciento.<sup>23</sup> Para 2009-2010 se estima que las pérdidas totales de agua potable por fugas en el Distrito Federal sean aproximadamente del 30 % del agua que entra a la red.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> CONAGUA; *Estadísticas del agua de México*, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales,

<sup>23</sup> Según el Director del Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACM), Germán Martínez Santoyo, las deficiencias en la red secundaria sólo podrán solucionarse mediante la sectorización de la red secundaria y la sustitución de la tubería, la cual entre 1997 -2005 se ha sustituido mil 400 kilómetros, lo cual represento en ese momento el 11.4% de la red. Véase Bertha Teresa Ramírez “En la ciudad de México, déficit de agua y desperdicio constante”, en *Agua*, La Jornada, Edición especial, 2005 p. 0276

<sup>24</sup> Mario M. Delgado Carrillo y Luis Rosendo Gutiérrez Romano, “El agua en el Distrito Federal”, en *Este País*, número 234, octubre 2010, p. 35

<b>Cuadro 21. Indicadores hidrológicos de la Región Valle de México</b>						
No	RHA	Superficie continental (km <sup>3</sup> )	Agua renovable (km <sup>3</sup> /año)	Población a dic. 2008	Aportación al PIB nacional (%)	Agrupación
XIII	Valle de México	16,438	3,514	21,258,911	21	Tipo I (Muy Alta)
		Agua renovable (hm <sup>3</sup> /año)	Disponibilidad natural media per cápita 2007 (mill.m <sup>3</sup> /año)	Agua renovable per cápita 2008 (m <sup>3</sup> /hab/año)	Escorrentamiento natural medio superficial total (hm <sup>3</sup> /año)	Recarga media total de acuíferos (hm <sup>3</sup> /año)
		3,514	143	165	1,174	2,340

Fuente: Comisión Nacional del Agua, *Estadísticas del agua en México*, edición 2010, pp. 12-22

La ciudad de México cuenta con alrededor de 12 mil 433 kilómetros de drenaje, distribuida en una red primaria de 2,196 kilómetros de tuberías de gran diámetro y 10, 237 kilómetros de redes secundarias,<sup>25</sup> pero dicha red enfrenta problemas cada vez más delicados propiciados o provocados por la sobrepoblación, la basura, las invasiones a zonas de reserva ecológica y la sobreexplotación de los mantos freáticos.

El drenaje profundo se compone del emisor central y los interceptores que la atraviesan. A mediados de la década de los noventa del siglo pasado, el emisor central tenía una longitud de 50 km y el resto de los interceptores era de 103 km. (Cuadro 22).

Esta capacidad instalada ha sido insuficiente para detener las inundaciones de aguas negras registradas en los últimos 25 años en la zona Oriente del Valle de México y en los municipios de Valle de Chalco, Ecatepec, Ixtapaluca y Chalco.

En 1996, el emisor central tenía una capacidad diaria de desagüe de 220 m/s y la capacidad combinada del sistema de interceptores era de 475 m/s. A simple vista, el drenaje profundo de la Ciudad de México había cumplido un propósito histórico pero seguía siendo insuficiente para enfrentar las consecuencias del cambio climático, dada la cantidad de tormentas atípicas que se fueron registrando después de 1998, el año de “la Niña”.

Ante las precipitaciones pluviales extraordinarias, se dio paso a la construcción del Sistema de Drenaje Profundo para captar y controlar el escurrimiento de agua pluvial. En este sentido, el Interceptor Gran Canal entró en operación el 2 de mayo de 2000. Una de las innovaciones de este interceptor yace en que drena por gravedad el Centro Histórico y colonias aledañas, sin necesidad de equipos de bombas ni electricidad.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> *Ibid*, p. 37

<sup>26</sup> Rosario Robles, *III Informe de Gobierno*, Ciudad de México, septiembre de 2000, p. 166

<b>Cuadro 22. Drenaje profundo de la Ciudad de México 1996</b>				
Obra	Longitud (Km)	Diámetro (m)	Capacidad (m/s)	Profundidad (m) mín. máx.
Emisor Central	50	6.5	220	48-217
Interceptor Central	16.1	5	90	22-41
Interceptor Centro-Centro	3.7	5	90	25-26
Interceptor Oriente	22.2	5	85	37-55
Interceptor Centro-Poniente	16	4	40	22-51
Interceptor del Poniente	16.5	4	25	20-40
Interceptor Iztapalapa	5.5	3.1	20	11-16
Interceptor Obrero Mundial	0.8	3.2	20	10-16
Canal Nacional-Canal de Chalco	8.7	3.1	20	15-17
Interceptor Oriente Sur	13.8	5	85	20-23

Fuente: *El Sistema del Drenaje Profundo de la Ciudad de México*, Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, Departamento del Distrito Federal, 1996.

En 1996, el sistema general de drenaje se componía de tres túneles cuya longitud era de 31.2 km con un diámetro de 5 metros cada uno, mientras que las dos plantas de bombeo de aguas combinadas tenía una capacidad de 120 m<sup>3</sup>/seg. Esta infraestructura ha demostrado estar rebasada a lo largo del tiempo, ya que no sólo requiere de mantenimiento sino su ampliación y es ahí donde no ha invertido al ritmo de las demandas sociales (Cuadro 23).

<b>Cuadro 23. Sistema general de drenaje del Distrito Federal, 1996</b>		
Obra	Características	
Túnel “Vaso del Cristo”	L= 13.8 Km	Ø = 5.00 m
Túnel “Río de los Remedios”	L= 10.7 Km	Ø= 5.00 m
Túnel “Dren General”	L= 6.7 Km	Ø= 5.00 m
Planta de Bombeo de aguas combinadas “Dren General”	Q= 80 m <sup>3</sup> /seg	H= 26 m
Planta de Bombeo de aguas combinadas Planta de Tratamiento	Q= 40 m <sup>3</sup> / seg	H= 15 m
Laguna de regulación	A = 38 ha	Vol= 0.6 millones de m <sup>3</sup>
Laguna de Regulación “Casa Colorada”	A= 366 ha	Vol= 5.0 millones de m <sup>3</sup>

Fuente: *El Sistema del Drenaje Profundo de la Ciudad de México*, Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, Departamento del Distrito Federal, 1996.

El sistema de desagüe de la Ciudad de México enfrenta serios problemas de funcionamiento, ya que las inversiones efectuadas a lo largo de tres décadas no han impactado en la capacidad del mismo. En 1975, el Gran Canal de Desagüe expulsaba 280 mil litros por segundo, en 2007 sólo podía sacar 150 mil litros por segundo, mientras que en 2010, apenas logra evacuar 200 mil litros a pesar de que han invertido 360 millones de pesos para instalar plantas de bombeo.<sup>27</sup>

Para el año 2000, la longitud de los colectores de drenaje llegaron a 53.6 km, tan sólo entre 1999-2000 se construyeron 6.12 km., las líneas de agua residual tratada entre 1997-2000 fue de 37.246 km y sufrió una ampliación de 2.12 km entre 1999-2000. El desazolve de redes entre 1997-2000 abarcó 12,220.12 km y entre 1999-2000 llegó a 6,089 km. (Cuadro 24)

<b>Cuadro 24. Distrito Federal: Ampliación de infraestructura hidráulica para drenaje, 1997-2000</b>			
		5 de diciembre de 1997 al 30 de junio de 2000	1 de julio de 1999 al 3 de junio de 2000
Colectores		53.6 km	6.12 km
Drenaje profundo	Excavación	3.13 km	1.88 km
	Revestimiento	4.905 km	0 km
	Operación	12.0 km	1 km
Plantas de bombeo		2.25 pb	0.99 pb
Línea de agua residual tratada		37.246 km	2.12 km
Desazolve de presas y lagunas		2,017,950 m <sup>3</sup>	708,535 m <sup>3</sup>
Desazolve de redes		12,220.12 km	6,089.03 km

Fuente: Rosario Robles, *III Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*, Ciudad de México, Cuadro V.35, p. 197

<sup>27</sup> “Drenaje obsoleto amenaza al Valle de México”, *El Universal*, 16 de marzo de 2010.

La gestión de las descargas de aguas residuales a cuerpos receptores por cuerpo receptor es un asunto de responsabilidad local. En este sentido, el Distrito Federal ha mantenido una acción errática dentro de la gestión hidráulica, toda vez que la capacidad instalada propia no ha creado la infraestructura necesaria para sostener el tratamiento de las aguas residuales a lo largo de la primera del siglo XXI.

Los datos disponibles indican que entre 2000-2004 el volumen de descargas de aguas residuales fue de un millón 637 mil metros cúbicos, donde los mayores volúmenes se registraron en los túneles de Tequisquiac que recibieron más de un millón de metros cúbicos por año. Sin embargo, el volumen tratado de aguas en el año 2000 fue 68 millones 433 mil metros cúbicos. Durante el periodo 2001-2003 de acuerdo la fuente consultada no se registraron datos relacionados con esta actividad, a pesar de que el Distrito Federal mantuvo en operación sus 24 plantas de tratamiento. En el año 2004, el volumen tratado descendió a un millón 913 mil metros cúbicos, lo cual represento un decremento de -97% de la capacidad de tratamiento con relación al año 2000. Así las cosas, fue hasta el año 2008, cuando el volumen tratado superó los niveles registrados en el año 2000, al llegar a los 87 millones 247 mil metros cúbicos (Cuadro 25).

<b>Cuadro 25. Distrito Federal: Volumen de descargas de aguas residuales, plantas de tratamiento y volúmenes tratados</b>						
Año	Cuerpo receptor (miles de metros cúbicos por año)				Plantas de tratamiento	Volumen tratado (miles de metros cúbicos por año)
	Total	Drenaje profundo	Emisor Poniente	Túneles de Tequisquiac		
2000	1,637,000	199,000	347,000	1,091,000	24	68,433.12
2001					24	n.d
2002					24	n.d
2003					24	n.d
2004					23	1,913.78
2005	n.d	n.d	n.d	n.d	23	3,088
2006					22	2,141
2007					24	1,358
2008					26	87,247

Fuente: *Anuario estadístico del Distrito Federal*, varios años

Según el gobierno del Distrito Federal, en materia de agua potable, los esfuerzos realizados entre 2006-2010 se han orientado a 4 objetivos: mejorar la calidad del agua en la zona oriente de la ciudad, particularmente en la Delegación Iztapalapa; incrementar el abasto y las horas efectivas de servicio en las zonas con mayores deficiencias; atender la problemática de las fugas en las redes de agua, disminuyendo su frecuencia; y rehabilitar la infraestructura a fin de garantizar su adecuado funcionamiento.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Para este propósito, las autoridades de la capital del país han informado que “se han construido las plantas potabilizadoras: Santa Catarina 8 y 9 y San Lorenzo Tezonco, en la Delegación Iztapalapa; Deportivo Los Galeana y Panamericana, en la Delegación Gustavo A. Madero, y Santa Catarina Azcapotzalco, en la Delegación Azcapotzalco. Se encuentran en construcción 2 plantas más: La Caldera, con un avance de 99%; y, La Pastora, con un avance del 81%. Están en proceso de licitación 2 más.

## 2.3 Residuos sólidos y peligrosos

El Distrito Federal padece de graves problemas para el confinamiento de la basura que generan sus 9 millones de habitantes, ya que los desechos de los hogares terminan siendo depositados en tiraderos a cielo abierto localizados en otras entidades federativas con los consecuentes problemas para la salud de las personas y la sustentabilidad del medio ambiente. Tan sólo en 1997, para las labores de recolección de la basura que era de 11 400 toneladas, se utilizaba un parque vehicular de 1,700 unidades, 20 mil empleados del servicio de limpieza y el 75% de la producción diaria de basura recolectada se seleccionaba en 14 plantas de transferencia y el 25% restante era depositada en la vía pública o terrenos baldíos. Para el año 2000, el Distrito Federal generaba 11,674 toneladas diarias de basura, que representan el 52.3% del la generación de desechos de la Zona Metropolitana del Valle de México. (Cuadro 26)

<b>Cuadro 26. ZMVM: generación de basura 2000-2010</b>						
Ámbito	Generación de basura (toneladas diarias)			Generación de basura (Porcentaje)		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010
Municipios conurbados	10,668	11,758	12,760	47.7	49.8	51.4
Distrito Federal	11,674	11,781	12,055	52.3	50.2	48.6
ZMVM	22,342	23,539	24,815	100.0	100.0	100.0

Fuente: Alfonso Iracheta Cenecorta, "Coordinación metropolitana en México: la urgencia de una decisión", en Salvador Moreno Pérez y Gustavo Meixueiro Nájera (Coordinadores) *El desarrollo metropolitano y la sustentabilidad de las ciudades*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados LX Legislatura, México, 2007, p.66

Tan sólo entre 1999-2000, se depositaron 4,698,419 toneladas de residuos sólidos, correspondiendo 4,276,513 toneladas a Bordo Poniente y 421,906 toneladas a Santa Catarina.<sup>29</sup> Sin embargo, la capacidad de los rellenos sanitarios y la vida útil de los mismos depende de los procesos de reciclaje y minimización de residuos sólidos y de las condiciones para el confinamiento de residuos hospitalarios.

---

Entre 2006-2010, se han construido 3 acueductos y líneas de distribución con una longitud de 34,000 metros en beneficio de 3 delegaciones; además, se han construido 75,000 metros de reforzamiento de redes primarias en 14 de las 16 delegaciones políticas. Igualmente, se han construido 3 rebombes en las delegaciones Tlalpan, Magdalena Contreras e Iztapalapa.

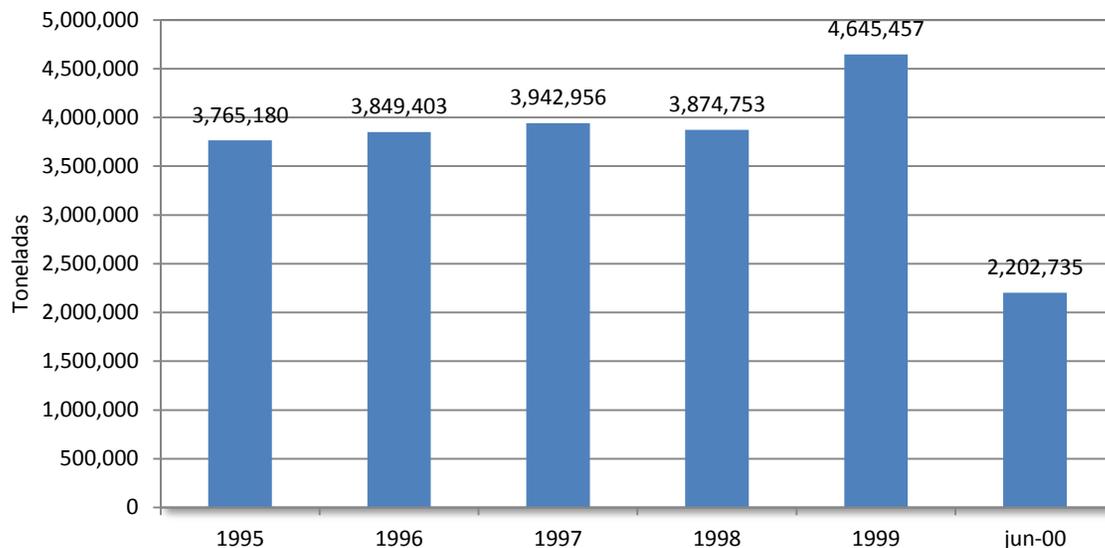
Para la eliminación de fugas, sin precedente a nivel local y nacional, se ha realizado una inversión de más de mil millones de pesos para la sustitución de 757,800 metros de tuberías. Sólo en 2010 se han sustituido 29,800 metros con respecto a la meta anual de 37,200 metros. Con el soporte técnico del Instituto de Ingeniería de la UNAM, iniciaron los estudios, para la recarga de las arcillas del subsuelo con agua residual, con lo cual nos ubicaremos en la vanguardia a nivel mundial en materia de protección del acuífero. Para disminuir el ritmo de explotación del acuífero, por primera vez en la historia de la ciudad, se suspende la operación de 53 pozos durante 12 horas al día. Para garantizar el desalojo eficiente y oportuno de las aguas negras y pluviales de la ciudad, se ejecuta la tercera etapa de rehabilitación del Emisor Central y los Interceptores del Sistema de Drenaje Profundo, con un avance de 8.822 kilómetros con la rehabilitación de los interceptores Centro-Poniente y Oriente. Para disminuir el riesgo de inundaciones, entraron en operación las plantas Indeco-Laguna, con una capacidad de 5 m<sup>3</sup>/seg, y la planta de bombeo la Gitana, con una capacidad de 0.5 m<sup>3</sup>/seg en la Delegación Tláhuac. Por último, con una inversión de 148 millones de pesos, están en proceso de construcción las plantas de bombeo de aguas combinadas Muyuguarda y Santa Catarina (Ameca), con una capacidad conjunta de 9 m<sup>3</sup>/seg". Véase *Cuarto Informe de Gobierno 2009-2010, Ciudad de Vanguardia*, Gobierno del Distrito Federal, Resumen Analítico, p. 27

<sup>29</sup> Véase Rosario Robles, *III Informe de Gobierno*. Ciudad de México, Septiembre de 2000, p. 167

Debe recordarse que la gestión de los residuos peligrosos, no es competencia del Distrito Federal sino de la Federación. A pesar de lo anterior, el Gobierno del Distrito Federal elaboró en su momento, en coordinación con el gobierno del Estado de México, *el Programa de Manejo Integral de Residuos Peligrosos para la ZMVM*.

Desde 1995 hasta 1998, en los rellenos sanitarios se depositaban en promedio alrededor de 3,800,000 toneladas de basura al año, mientras que la disposición aumentó en 1999, ya que llegó a las 4,645,457 toneladas de desechos. Para junio de 2000, se habían confinado 2,202,735 toneladas, es decir, la mitad de la capacidad de los rellenos en operación. (Gráfica 16)

**Gráfica 16. Distrito Federal: Operación de rellenos sanitarios 1995-2000**



Fuente: Rosario Robles, *III Informe de Gobierno*, Ciudad de México, Septiembre de 2000, p. 169

El volumen de basura recolectada en el Distrito Federal creció entre 2000-2008 alrededor de 4.9%, lo cual plantea serios desafíos para la sustentabilidad del medio ambiente. Tan sólo en el año 2000 se recolectaron 4 millones 325 mil toneladas de basura, mientras que en 2008 está llegó a los 4 millones 540 mil toneladas. Sin duda, el traslado de los residuos requirió la adquisición de vehículos, lo que eleva los costos de su gestión. Al inicio de 2000 existían 2,050 unidades y para finales de 2008 se contaba con un parque de 2,332 camiones para la recolección y traslado de la basura. La población del Distrito Federal tiene que adquirir mayor conciencia ecológica, ya que se hacen necesarios introducir prácticas de reciclaje y una cultura del no desperdicio y ahorro de recursos materiales (Cuadro 27).

<b>Cuadro 27. Distrito Federal: Volumen de basura recolectada y vehículos de motor recolectores 2000-2008</b>		
Año	Volumen de basura recolectada (miles de toneladas)	Vehículos de motor
2000	4,325	2,050
2001	4,380	2,050

2002	4,380	2,090
2003	4,380	2,086
2004	4,432	2,105
2005	4,459	2,174
2006	4,486	2,227
2007	4,511	2,242
2008	4,540	2,332

Nota: /a Comprende residuos de origen domiciliario, comercial, de servicios, vía pública y otros  
Fuente: *Anuarios estadísticos del Distrito Federal*, varios años

### 3. Deterioro ambiental en zonas de reserva ecológica

La superficie total del Distrito Federal abarca alrededor de 150,000 hectáreas, de las cuales 61,361 están destinadas al uso urbano que representa el 41% y para conservación ecológica existen o existían en 1999 casi 88, 649 hectáreas, las cuales correspondían al 59% del total del suelo.

El Distrito Federal a finales de la década del siglo XX, enfrentaba una deforestación anual promedio de menos de 500 hectáreas, lo cual significaría que en una década se estarían perdiendo casi 5,000 hectáreas, equivalentes al 3.3% del total del suelo, lo cual debilita la capacidad del Valle de México para mejorar la calidad del aire y pone en riesgo a los 2. 2 millones de habitantes que habitan en suelos de conservación ecológica (Cuadro 28).

Superficie total del Distrito Federal	150,000 ha.
Uso urbano	61,361 ha (41%)
Conservación ecológica	88,649 ha (59%)
Superficie con vocación forestal	50,200 hectáreas
Superficie con bosques	37,000 hectáreas
Superficie con matorrales y pastizales	13,200 hectáreas
Deforestación anual promedio	<500 hectáreas
Población total del Distrito Federal	>9 millones de habitantes
Población en suelo de conservación ecológica	2.2 millones de habitantes
Población en poblados rurales	0.4 millones de habitantes
Población con actividades rurales	0.2 millones de habitantes
Población con derechos agrarios	17,000 habitantes

Fuente: Rosario Robles, *III Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*, Ciudad de México, Mapa IV.17, p.123

Los incendios forestales han contribuido al deterioro ambiental en lo que refiere a la calidad del aire y a la erosión del suelo, afectando la protección de la flora y la fauna. Entre 1990-1997, se registraron en el Distrito Federal 8,664 incendios y la superficie afectada fue de 18,293 hectáreas. Sin embargo, en 1998, año del meteoro conocido como “la Niña”, se registraron 1,932 incendios y se perdieron 5,735 hectáreas, siendo el año más funesto para el medio ambiente del Distrito Federal en los últimos 13 años (Cuadro 29).

Cuadro 29. Distrito Federal: Número de incendios y superficie afectada 1990-2000

Temporada <sup>1</sup>	Número de incendios	Superficie afectada <sup>2</sup> (hectáreas)
90-91	1,397	4,320
91-92	576	833
92-93	1,617	3,323
93-94	1,069	2,556
94-95	1,406	2,565
95-96	1,484	3,166
96-97	1,115	1,530
97-98	1,932	5,735
98-99	434	887
99-00	601	1,395

<sup>1</sup>/ Cada temporada inicia el 1 de julio y se termina el 30 de junio del año siguiente.

<sup>2</sup>/Con base en el número de incendios se programa la superficie para su reforestación

Fuente: Rosario Robles, *III Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*, Ciudad de México, Cuadro IV.25, p.130

#### 4. Asentamientos irregulares y zonas de riesgo o vulnerables

Entre 1997-2000, las autoridades de la ciudad de México con el propósito de regularizar y controlar los asentamientos irregulares y precarios atendió alrededor de 229,063 solicitudes de certificados de uso de suelo y la superficie territorial cubierta por los programas parciales de desarrollo urbano (antes zonas de desarrollo económico controlado) se incrementó de 6 mil 600 hectáreas para el periodo 1990-1997 a 14 mil 700 para el periodo 1998-2000.<sup>30</sup>

El Valle de México fue una cuenca lacustre de enorme relevancia para los pobladores de esta región durante siglos. La sobrepoblación y el ritmo acelerado de urbanización que experimentó esta cuenca durante el siglo XX ha producido la impermeabilización de los suelos agrícolas y forestales, lo cual se ha traducido en la reducción de pozos de absorción que de manera natural contribuyen a la recarga del acuífero. El crecimiento de la mancha urbana acarrea una mayor sobreexplotación de los mantos freáticos, por lo que esta situación vuelve al Distrito Federal vulnerable frente a terremotos, hundimientos e inundaciones.

Durante los primeros años de la década de los noventa, las áreas de hundimiento más críticas estaban en el sureste del Valle de México, particularmente en Texcoco y Chalco, zonas se hundían en promedio de 20 a 25 cm al año; Xochimilco 35 cm, especialmente en áreas bajas que anteriormente eran lechos de ríos y lagos con capas arcillosas. Por su parte, el centro de la ciudad presenta desde aquellos años niveles elevados de hundimiento.<sup>31</sup>

Las obras de infraestructura hidráulica efectuadas a finales de 1994, no logró alejar del panorama de la ciudad de México, las inundaciones en diversas zonas del Valle de México colindantes con

<sup>30</sup> Véase Rosario Robles, *III Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*, Ciudad de México, Gráfica IV.18 y Cuadro IV.19, pp.124-125

<sup>31</sup> Martha Scheingart y María T. Torres, "Políticas de agua y drenaje en la Ciudad de México", en Martha Scheingart (coordinadora) *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, El Colegio de México, México, 1997, p. 162

barrancas, ríos y canales ubicados en las delegaciones Álvaro Obregón, Magdalena Contreras, Iztapalapa y Tlalpan. El crecimiento de la población, que no sólo demanda más agua potable sino que desecha mayores volúmenes del líquido, por lo que la capacidad instalada resulta insuficiente; del incremento de las toneladas de azolven barrancas, ríos y colectores, que obstaculizan el funcionamiento de la red de drenaje; de los asentamientos en las proximidades de ríos, barrancas, canales, carentes de drenaje y seguridad. (Cuadro 30).

<b>Cuadro 30. Zonas con mayores riesgos de inundaciones en temporada de lluvias</b>	
Delegación o municipio	Localidades con mayores riesgos
Distrito Federal	
Álvaro Obregón	Asentamientos ubicados a lo largo de siete barrancas.
Magdalena Contreras	15 zonas, de las cuales son prioritarias las colonias El Tanque, Las Cruces, Cerro del Judío, San Bernabé y Pedregal de Chichicarpa.
Gustavo A. Madero	35 colonias populares, algunas ubicadas en las proximidades del río Los Remedios, el Gran Canal y el Cerro de Cuauhtepac.
Iztapalapa	15 zonas U.H. Ejército de Oriente, Pueblo de Sta Marta Acatitla, La Colmena, Sta. María Aztaguacan, colonia Desarrollo Urbano Quetzalcóatl, Col. Los Ángeles, U.H. Mirasoles, U.H. Triángulo de las Águilas, colonia Lomas Estrella; Barrios de Tula, Sta Bárbara y San Miguel; pueblo de Culhuacán.
Tlalpan	Asentamientos ubicados en el Ajusco medio, en la barranca de San Andrés Totoltepec y río San Buenaventura.
Estado de México	
Chalco	Ayotzingo, Chalco Nuevo, Huitzilingo, San Gregorio Cuatzingo, San Lorenzo Chimalpa, San Miguel Xico, San Lucas Amalinalco, San Mateo Tezoquipan, San Pablo Atlazapan, Solidaridad.
Ecatepec	Zonas populares próximas al río Los Remedios, el gran Canal y faldas de la Sierra de Guadalupe.
Atizapán de Zaragoza	Colonia: Arboledas, San Juan Bosco, El Potrero, Alfredo Bonfil, Villas de la Hacienda, Jardines de Atizapán y en general, asentamientos cercanos a 5 ríos.
Chimalhuacán	Barrios: Curtidores, Alfareros, Saraperos, Carteros, Jugueteros, Sta. Elena.

Fuente: *Martha Scheingart y María T. Torres, "Políticas de agua y drenaje en la Ciudad de México", en Martha Scheingart (coordinadora) Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México, El Colegio de México, México, 1997, p. 164.*

La infraestructura hidráulica construida en el Distrito Federal durante el periodo 1988 – 1994 no resolvió de fondo el problema de inundaciones, a pesar de las obras realizadas,<sup>32</sup> lo cual demuestra la magnitud del déficit hidráulico.

Sin duda, la falta de supervisión en la manera en cómo la ciudad de México fincó el crecimiento inmobiliario desde los años cincuenta y sesenta del siglo XX, aunado a los hundimientos

<sup>32</sup> Durante el sexto informe de Gobierno, Carlos Salinas de Gortari subrayó que “la infraestructura del drenaje avanzó al mayor ritmo histórico que haya tenido la ciudad de México. Se construyeron 31 kilómetros de drenaje profundo, 20 plantas de bombeo, 367 kilómetros de red primaria, 63 kilómetros de colectores marginales y cinco lagunas de regulación. Destaca el entubamiento de mil metros del gran canal del desagüe, obra exigida por la ciudad. Así, se incrementó la cobertura del drenaje en 20%, de manera que el 94% de la población, es decir, dos millones más que en 1988 ya cuentan con este servicio. De notable importancia fue la recuperación del entorno agrolacustre de Xochimilco y Tláhuac, que estaba condenado a la desaparición. La superficie rescatada abarca 1,100 hectáreas e incluyó el saneamiento de los canales Nacional y Chalco, los cuales ahora conducen agua limpia tratada”. Véase Carlos Salinas de Gortari, *Sexto Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1994*, Presidencia de la República, p.49

registrados en el subsuelo, la convirtieron en una trampa letal para sus pobladores. Por ejemplo, en la zona de Iztapalapa, donde por décadas se han registrado inundaciones por tratarse de una zona no apta para uso habitacional, en diversas colonias a principios de 2000, para solucionar este problema se estaban elevando y reforzando los muros de las lumbreras 3 del Interceptor Oriente-Oriente y se estaba construyendo un vertedor hacia la laguna menor de Iztapalapa con el fin de evitar que continuaran los derramos por saturación.<sup>33</sup>

En total, durante el siglo XX la ciudad de México se hundió hasta 9 metros, con una tasa anual de 40 cm/año, dificultando así el desalojo de las aguas residuales y pluviales hacia la parte norte de la cuenca de Tula.<sup>34</sup> De ahí la importancia que la Ciudad de México pueda establecer zonas de recarga y pozos de absorción artificiales que eviten el hundimiento de la capital del país.

En función de cada fuente, los datos relacionados con la crisis hídrica de la cuenca del Valle de México, donde está asentada la ciudad de México tienden a variar, de acuerdo a la perspectiva desde que se le analiza. Por ejemplo, para el periodo 1999-2000, el gobierno de la entidad informó que se extrajo un volumen total de 493,809 m<sup>3</sup> de azolve de diversas estructuras hidráulicas del sistema de drenaje, para recuperar su capacidad de regulación de caudales de lluvias, lo cual benefició a 4,5 millones de habitantes de las Delegaciones Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, Gustavo A. Madero, Iztapalapa y Xochimilco.

Las estructuras donde se efectuaron trabajos en función del volumen extraído de azolve fueron: En la Delegación Álvaro Obregón las presas: Anzaldo, Becerra, Tequislasco, Tacubaya, Tarango y Mixcoac. En la Delegación Álvaro Obregón las barrancas: Puente Colorado, Puerta Grande y San Bartolo. En la Delegación Cuajimalpa de Morelos la barranca El Borracho y la interconexión entre las lagunas Ciénega Chica y Grande. En la Delegación Xochimilco, el Río Santiago del Reclusorio Sur, así como en el Interceptor del Poniente.<sup>35</sup>

Las formaciones geológicas de mayor permeabilidad e infiltración que contribuyen en la recarga de la cuenca lacustre de México son: las Sierras Chichinautzin y Xochitepec (sur) y Santa Catarina (centro-este), seguidas por las Sierras Nevada, de Río Frío (este); de las Cruces (oeste). Por lo tanto, éstas son fundamentales para recuperar su cobertura y uso forestal.

La cuenca de México exporta un promedio de 52 m<sup>3</sup>/s de agua residual hacia la cuenca de Tula, volumen que se acerca a la sobreexplotación de los acuíferos (41 m<sup>3</sup>/s) más el agua importada de otras cuencas (19 m<sup>3</sup>/s). Actualmente, la capacidad de desalojo de aguas negras es de 195 m<sup>3</sup>/s, requiriéndose una capacidad para 315 m<sup>3</sup>/s de aguas residuales. De seguir este patrón, la Ciudad de México acelerará de forma más rápida su hundimiento y los movimientos telúricos pueden ser más devastadores si no se revierte esta tendencia histórica. (Cuadro 31)

---

<sup>33</sup> Véase Rosario Robles, *III Informe de Gobierno*, Ciudad de México, Septiembre de 2000, p. 167

<sup>34</sup> Véase *La Cuenca*, Boletín Informativo de la Comisión de Cuenca Valle de Bravo-Amanalco, Año 4, Número 20, agosto de 2010.

<sup>35</sup> Rosario Robles, *III Informe de Gobierno*. Ciudad de México, Septiembre de 2000, p.165

<b>Cuadro 31. Sobreexplotación de los acuíferos del Valle de México</b>			
Acuífero	Recarga (Hm <sup>3</sup> /año)	Extracción (Hm <sup>3</sup> /año)	Déficit (Hm <sup>3</sup> /año)
Zona metropolitana de la ciudad de México	79	507	-969
Chalco-Amecameca	74	128	-18
Texcoco	49	465	-140
Cuautitlan-Pachuca	203	483	-134
Total (Hm <sup>3</sup> /año)	6,055	1,583	-1,261
Total (m <sup>3</sup> /s)	19.1	50	-40

Fuente: *La Cuenca*, Boletín Informativo de la Comisión de Cuenca Valle de Bravo-Amanalco, Año 4, Número 20, agosto de 2010.

La Cuenca Valle de Bravo-Amanalco es una de las generadoras de agua más importantes de las seis cuencas que conforman el Sistema Cutzamala, el cual abastece el 40% del agua potable consumida en el área metropolitana de la Ciudad de México y Toluca (proveyendo 15.6 m<sup>3</sup> de agua por segundo).

La Presa de Valle de Bravo, al aportar el 38% del agua del Sistema Cutzamala (equivalente a 6 m<sup>3</sup> de agua por segundo), es la más grande y relevante del mismo.<sup>36</sup> Sin embargo, esta cuenca enfrenta problemas de deforestación acelerada, pobreza extrema y conflictos sociales asociados a la extracción de agua por parte de las autoridades federales.<sup>37</sup>

## 6. Programas ambientales

El programa de acción ambiental conocido como “Hoy no circula”, tuvo entre sus componentes centrales llevar a cabo la verificación de los motores de los vehículos, así como el retiro de la circulación de automotores con altas emisiones de contaminantes. Los datos señalan que en 1989, fueron verificados en instalaciones autorizadas por las autoridades de ecología 2.3 millones de vehículos, cifra que aumentó a 5.7 millones en 1990. Para 1993 y 1994, más de 4.6 y 4 millones de vehículos respectivamente fueron verificados. Entre 1991-1994, fueron retirados de la circulación 107,849 vehículos, lo cual advierte que las medidas adoptadas si bien fueron insuficientes para disminuir el número de días por contaminación arriba de la norma establecida, hizo que el problema no hiciera más estragos de salud en la población. (Cuadro 32)

<sup>36</sup> [www.cuencaamanalcovalle.org/inic.php](http://www.cuencaamanalcovalle.org/inic.php)

<sup>37</sup> Entre 2004 y 2005, se registraron protestas encabezadas por mujeres mazahuas frente a la planta de la Magdalena, del sistema Cutzamala, en Valle de Bravo, Estado de México, ante la negativa del gobierno federal a indemnizarlas por las inundaciones que sufrieron sus tierras en septiembre de 2003. Véase Angélica Enciso “Agua y seguridad nacional”, en *Agua*, La Jornada, Edición especial, 2005 pp. 038-039

Cuadro 32. Acciones ecológicas en el Distrito Federal 1989-1994

Año	Prevención de contaminación ambiental		Áreas Verdes	
	Verificación vehicular (millones de vehículos)	Vehículos retirados de circulación	Total de hectáreas creadas	Árboles plantados (miles)
1989	2.3	nd	0.4	10,862
1990	5.7	nd	3.5	10,269
1991	2.6	16,900	4.4	13,800
1992	2.4	19,710	219.1	15,754
1993	4.6	36,239	1.6	19,742
1994	4.0	35,000	20.6	16,291

Fuente: Anexo Estadístico del VI Informe de Gobierno CSG, 1994, p.499

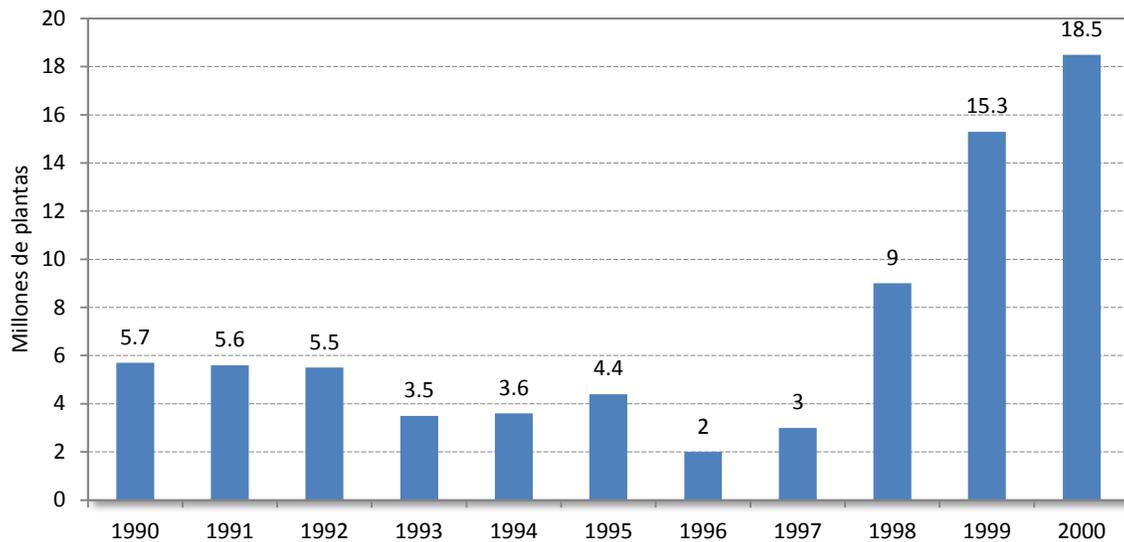
Asimismo, los programas diseñados para incrementar el total de áreas verdes creadas en el Distrito Federal entre 1989-1994 tuvo alcances limitados, toda vez que las principales acciones correspondieron a las áreas verdes creadas en el Parque Ecológico de Xochimilco, que fueron 219 hectáreas, frente a las 0.4, 3.5, 4.4 y 1.6 hectáreas creadas en 1989, 1990, 1991 y 1993, respectivamente.

Durante los años noventa, se instrumentó el *Programa para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México 1995-2000* (ProAire) junto con otras acciones como el Programa de Calidad del Aire de la Zona Metropolitana del Valle de México 2001-2010, *Programa de recuperación de vapores*, *Programas de Educación Ambiental*, la *Auditoría Integral al Programa de Verificación Vehicular Obligatorio*, *Proyectos de manejo sustentable del área de conservación ecológica de la Delegación Xochimilco*, el *Proyecto de Rescate, Conservación y Manejo Sustentable de los Humedales de Tláhuac*, y el *Programa de Incentivos para las Zonas Arboladas del Área de Conservación del Distrito Federal*. De igual manera, la Ley Ambiental del Distrito Federal entró en vigor el 13 de enero de 2000 para regular la protección del ambiente, la conservación y restauración ecológica, así como la prevención y control de la contaminación.

Entre 1990-1997, disminuyeron las acciones de reforestación rural y urbana en el Distrito Federal lo cual se tradujo en la reducción de plantas y árboles. Por ejemplo en 1990 se plantaron 5.7 millones de plantas, en 1991 la cifra fue de 5.6 millones y en 1992 las cifras arrojaron fueron de 5.5 millones. Sin embargo, en 1996 y 1997 se plantaron solamente 2 y 3 millones de plantas, lo cual significó que la capital del país viera afectadas las condiciones para la absorción de bióxido de carbono (CO<sub>2</sub>). A partir de 1998, los niveles de plantación se recuperaron de manera significativa, ya que se plantaron 9 millones de plantas, en 1999 la cifra llegó a 15.3 millones de arbustos y en 2000 se plantaron en el suelo 18.5 millones de plantas. (Gráfica 17).

Los programas y políticas ambientales del gobierno de la Ciudad de México han tratado de generar conciencia ecológica entre los habitantes, por lo que las acciones instrumentadas se han dirigido a la población escolar que asiste a los niveles preescolar, primaria y secundaria, ya que mediante la educación en esta materia es como se podrán obtener resultados sociales óptimos en el mediano y largo plazo.

Gráfica 17. Distrito Federal: reforestación rural y urbana 1990-2000



Nota: Para el año 2000 es información del Programa Operativo Anual de la Secretaría del Medio Ambiente del D.F.  
Fuente: Rosario Robles, *III Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*, Ciudad de México, Gráfica IV.26, p.131

Los centros de educación ambiental en 1999 atendieron a 95 mil personas en programas relacionados con el cuidado y preservación del medio ambiente, sin embargo, el interés de la población no dejó de sentirse en el año 2000. Los visitantes al Museo de Historia Natural mostraron niveles record de asistencia, ya que el primer año de operación lo visitaron 1,228,296 personas y el Museo Interactivo del Medio Ambiente mostró un aforo de visita constante entre 1999-2000 (Cuadro 33).

<b>Cuadro 33. Distrito Federal: personas atendidas en los diferentes programas de educación ambiental</b>			
	1998	1999	2000 <sup>1</sup>
Centros de Educación Ambiental	nd	95,000	62,950
Educación Ambiental Itinerante	nd	53,934	42,903
Museo de Historia Natural	1,102,297	1,228,296	393,019
Museo Interactivo del Medio Ambiente <sup>2</sup>	nd	9,000	9,000

Notas: nd/ No disponible

<sup>1</sup>/ Información al 30 de junio de 2000.

<sup>2</sup>/ El museo inició sus operaciones el segundo semestre de 1999

Fuente: Rosario Robles, *III Informe de Gobierno. Anexo Estadístico*, Ciudad de México, Cuadro IV.27, p.131

## **VI. EL MARCO POLÍTICO ADMINISTRATIVO**

### **1. Cambios en el estatus jurídico del Distrito Federal**

A partir de 1997, los ciudadanos del Distrito Federal han podido elegir a sus autoridades locales, lo cual en un sentido amplio significó la restitución de los derechos civiles y políticos a los habitantes de la capital del país, siendo uno de los asuntos más trascendentes de los procesos de transición democrática de México.

Si bien el proceso electoral para la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal de 1997 posibilitó el inicio de una nueva institucionalidad democrática, siguió estando inconclusa, ya que los Jefes Delegaciones fueron designados por la Asamblea Legislativa a través de mecanismos de democracia indirecta para el periodo 1997-2000. A partir del año 2000 el Jefe de Gobierno y los Jefes Delegacionales son electos a través del voto libre y directo.

Es importante señalar que el Distrito Federal no es propiamente un estado por las siguientes razones esbozadas en la Constitución Federal:

- a) El artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contempla al Distrito Federal como estado de la Federación sino con un estatus aparte.
- b) El artículo 44 de la Constitución Federal al establecer que la Ciudad de México es el Distrito Federal, como sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, contempla una situación de excepción en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.
- c) Es imprescindible que se cumplan los supuestos de la fracción III del artículo 73 de la Constitución Federal para la aceptación de nuevos estados al pacto federal.

En otras palabras, hasta que ocurra este último supuesto, el Distrito Federal podrá gozar del estatus de entidad federativa, por lo que abriría el camino para la convocatoria de un congreso constituyente del cual emanaría la promulgación de su propia constitución local. Desde el punto de vista fiscal, mientras el Distrito Federal no sea una entidad federativa conformada por municipios, no podrá hacer efectivo el cobro de los aprovechamientos de agua potable y alcantarillado a edificios del gobierno federal tal y como lo establecen los incisos a) y c) fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esto es un aspecto crucial para considerar al Distrito Federal como estado de la federación, ya que el pago por el suministro de agua potable y alcantarillado por la prestación oportuna y con calidad del servicio público que amerita por lo general una contraprestación, estaría en concordancia con el sentido supremo de equidad y proporcionalidad.

Dado que el Distrito Federal no es un estado como tal, existen impedimentos legales de fondo que determinan el funcionamiento de la organización político-administrativa y de la hacienda del Distrito Federal como se ha mencionado pero que a continuación se señalan con mayor detalle:

- De acuerdo a la fracción VIII del artículo 73 de la Constitución Federal, el Congreso deberá aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley

de Ingresos, que en su caso requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público. De igual manera, el Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;

- El Senado puede nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución, según lo dispone la fracción IX del artículo 76 de la Carta Magna, en lugar de la Asamblea Legislativa;
- De acuerdo al artículo 122 de la Ley Suprema, la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los poderes federales. En este sentido de acuerdo a la fracción A de este artículo, corresponde al Congreso de la Unión: Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal; así como dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los poderes de la Unión;
- En el apartado B del artículo señalado: Corresponde al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos: Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal; Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente, en los términos que disponga la ley; Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal, y las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

## **2. Relaciones entre las delegaciones y el Gobierno del Distrito Federal**

El artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal establece la naturaleza jurídica de los órganos administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, denominados Delegaciones, los cuales les asigna autonomía funcional en acciones de gobierno. La desconcentración administrativa en términos jurídicos consiste “*en una forma de organización en la que los entes públicos, aun cuando dependen jerárquicamente de un órgano centralizado, gozan de cierta autonomía técnica funcional.*”<sup>38</sup>

A menudo, existen confusiones entre la población en el sentido de que no se entienden las razones de por qué las delegaciones forman parte de una organización administrativa desconcentrada en donde no llegan a tener personalidad jurídica propia. Por ejemplo, en materia de recaudación de impuestos y derechos locales, las tareas son de exclusiva competencia de la Tesorería del Gobierno Central, por lo que las delegaciones no administran ni recaudan por su cuenta la tributación local. Durante el periodo de gobierno de 2000-2006, se desarrollaron 27

---

<sup>38</sup> Rafael I. Martínez Morales, *Derecho Administrativo. 1er curso*. Oxford University Press, México, 2009, p.132

programas sectoriales, los cuales se llevaron a través del *Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social* (PIT), que privilegia un criterio territorial descentralizado. Sin embargo esos programas se diseñan e implementaron desde el gobierno central del Distrito Federal con escasa participación de las Delegaciones.<sup>39</sup>

Dentro de las características de los órganos desconcentrados están presentes los siguientes aspectos:

*“1. Forman parte de la centralización administrativa. 2 Mantienen liga jerárquica con algún órgano centralizado (secretaría, departamento o procuraduría). 3 Poseen cierta libertad para su actuación técnica. 4. Debe ser un instrumento de derecho público (ley, reglamento, decreto o acuerdo) el que los cree, modifique o extinga. 4. Cuentan con competencia limitada a cierta materia o territorio. 6. No poseen personalidad jurídica propia”.*<sup>40</sup>

Es por eso que los diversos ordenamientos legales que rigen sobre todo la provisión de bienes y servicios públicos a los habitantes del Distrito Federal, confieren atribuciones de carácter técnico a las Delegaciones. Por ejemplo, en materia de vivienda, las autoridades delegaciones del Distrito Federal deben cumplir con una serie de funciones, las cuales necesariamente están vinculadas a la política de desarrollo urbano de la ciudad, ya que tanto el artículo 8 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal así como el artículo 39 fracciones II, LIX, LX y LXII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal les facultan para:

*Expedir licencias para ejecutar obras de construcción, ampliación, reparación o demolición de edificaciones o instalaciones o realizar obras de construcción [...]; Presentar a la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda y a los organismos que correspondan, programas de vivienda que beneficien a la población de su demarcación territorial, así como realizar su promoción y gestión; promover dentro del ámbito de su competencia, la inversión inmobiliaria, tanto del sector público como privado, para la vivienda, equipamiento y servicios; y autorizar los informes preventivos, así como conocer y gestionar las manifestaciones de impacto ambiental que en relación a construcciones y establecimientos soliciten los particulares, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables (Cuadro 34).*

---

<sup>39</sup> Juan Carlos Vargas Reyes, “La izquierda mexicana: institucionalización y crisis”, en Beatriz Stolowicz (coordinadora) *Gobiernos de izquierda en América Latina. Un balance político*, ediciones Aurora, México, 2007, p. 272

<sup>40</sup> Rafael I. Martínez Morales, *op.cit*, p. 133

<b>Cuadro 34. Marco competencial de las Delegaciones administrativas con el Gobierno del Distrito Federal en asuntos de interés público</b>		
Ordenamiento	Fuente	Atribuciones y/facultades
Estatuto de Gobierno del Distrito Federal	Art. 104	La Administración Pública del Distrito Federal contará con un órgano político-administrativo en cada demarcación territorial que se denominarán Delegaciones.
Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal	Art. 37	La Administración Pública del Distrito Federal contará con órganos administrativos desconcentrados en cada demarcación territorial, con autonomía funcional en acciones de gobierno denominados Delegaciones.
Ley de Aguas del Distrito Federal	Art. 18	Ejecutar las obras para el abastecimiento de agua potable y servicio de drenaje y alcantarillado a partir de redes secundarias, conforme a la autorización y normas que al efecto expida el Sistema de Aguas. Dar mantenimiento preventivo y correctivo a las redes secundarias de agua potable, drenaje y alcantarillado.
Ley de Desarrollo Metropolitano del Distrito Federal	Art. 8	Las dependencias y delegaciones de la administración pública del Distrito Federal que tengan suscritos convenios de coordinación metropolitana o que se encuentren dentro de la zona limítrofe con el Estado de México deberán establecer en su estructura la unidad administrativa correspondiente para conocer y atender la materia.
Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	Art. 8	Participar con la Secretaría en la elaboración y modificación de los proyectos de Programas cuyo ámbito de su competencia espacial de validez esté comprendido dentro de la demarcación territorial que le corresponda. Expedir las licencias y permisos correspondientes a su demarcación territorial.
Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal	Art. 11	Promover y fomentar la participación de la sociedad, en la elaboración de los programas y proyectos de Desarrollo Social. Elaborar el Programa de Desarrollo Social de la Delegación. Promover el debate y la concertación entre los diversos actores sociales en la búsqueda de soluciones a los problemas del Desarrollo Social. Operar las instalaciones e infraestructura social a su cargo.
Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Distrito Federal	Art. 8	Participar en la elaboración y ejecución de los programas de fomento económico delegacional. Ejecutar las acciones de desregulación y simplificación administrativa. Impulsar los proyectos de fomento económico que propicien la creación y conservación del empleo, en concertación con los sectores privado y social.
Ley de Planeación del Distrito Federal	Arts. 8 y 9	Coordinar la planeación del desarrollo en su demarcación. Presidir el respectivo Comité Mixto de Planeación y representarlo ante las distintas autoridades públicas y privadas. Remitir al Jefe de Gobierno el proyecto del programa delegacional de su demarcación territorial. Formular los anteproyectos de Presupuesto de Egreso de acuerdo con los objetivos del programa delegacional. Informar al Jefe de Gobierno los resultados de la ejecución del programa delegacional.
Ley Ambiental del Distrito Federal	Art. 10	Proponer y opinar respecto del establecimiento de áreas de valor ambiental y áreas naturales protegidas dentro de su demarcación. Celebrar convenios con el Gobierno del Distrito Federal para la administración y preservación de las áreas naturales protegidas, los recursos naturales y la biodiversidad.

Fuente: Elaboración propia con base en la página web: [www.df.gob.mx](http://www.df.gob.mx)

### **3. Relaciones entre el Distrito Federal y el gobierno federal**

El gobierno del Distrito Federal se rige desde 1993 por el *Estatuto de Gobierno*, el cual fue aprobado con el Congreso de la Unión, por lo que deja sin participación a la Asamblea Legislativa, dado que no tiene las facultades de las legislaturas de los estados como congreso constituyente. La Asamblea de Representantes fue creada en 1987. La Federación conserva mayores facultades sobre el Distrito Federal que sobre los 31 estados de la república. El artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno y la

Ley Orgánica de la Administración Pública regulan local regulan la estructura política y el funcionamiento del Distrito Federal

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal es electo para un cargo de seis años, sin posibilidad de reelegirse. Goza de la facultad reglamentaria respecto de las leyes y decretos que sobre la entidad expida el Congreso de la Unión. Al igual que en las legislatura locales, el jefe de Gobierno tiene la facultad legislativa –exclusiva en materia presupuestaria- y la de veto, que puede ser superado por una mayoría de dos tercios de los asambleístas. A la vez, puede nombrar y remover libremente a la mayor parte de los servidores públicos de su administración y ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública.<sup>41</sup>

Hasta antes de la reforma político-electoral de 1996 donde se les concede a los habitantes del Distrito Federal el derecho de elegir a sus autoridades, podríamos señalar que en la capital del país estaban vedados los derechos políticos, por lo que en los hechos se vivía dentro de un régimen de gobierno autoritario totalmente dominado por el Presidente de la República, ya que el Regente de la capital era nombrado por él. Podría señalarse que los habitantes del Distrito Federal no les era reconocida su calidad de ciudadanos, con relación al resto de los habitantes de la República. Había una ciudadanía de segundo o tercer orden. Cabe señalar que desde 1997 cuando por primera vez los habitantes de la Ciudad de México tuvieron la oportunidad de elegir democráticamente al Jefe de Gobierno, desde esa fecha hasta la elección de 2006, el Partido de la Revolución Democrática ha gobernado en tres periodos (Cuadro 35).

<b>Cuadro 35. Matriz de corresponsabilidad intergubernamental en el Distrito Federal</b>			
Tema	Poder Ejecutivo Federal	Congreso de la Unión	Jefe de Gobierno del Distrito Federal
Político.	En el apartado B del artículo 122 de la CPEUM establece: Corresponde al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos: Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal; Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.	De acuerdo al artículo 122 de la Ley Suprema, la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los poderes federales. En este sentido de acuerdo a la fracción A de este artículo, corresponde al Congreso de la Unión: Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal; así como dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los poderes de la Unión. El Senado puede nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución, según lo dispone la fracción IX del artículo 76 de la Carta Magna, en lugar de la Asamblea Legislativa	El Jefe del Distrito Federal informará igualmente el ejercicio de dicha deuda a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública (fracción VIII del artículo 73 de la Constitución Federal).  En caso de falta absoluta –por ejemplo- por renuncia-, corresponde a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal designar a su sustituto.

<sup>41</sup> María Amparo Casar, *Sistema político mexicano*, Oxford University Press, México, 2010, p. 151

**Cuadro 35. Matriz de corresponsabilidad intergubernamental en el Distrito Federal**

Tema	Poder Ejecutivo Federal	Congreso de la Unión	Jefe de Gobierno del Distrito Federal
Política hacendaria	Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal.	Según la fracción VIII del artículo 73 de la Constitución Federal, el Congreso deberá aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos, que en su caso requiera el gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público.	El Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta de endeudamiento correspondiente, en los términos que disponga la ley. (Art. 122 CPEUM)
Jurídico-Administrativo.			Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal, y las demás atribuciones que le señale esta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes. (Art. 122 CPUM).
Seguridad Pública	El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece en su artículo 34 que toca al Presidente de la República “ <i>el mando de la Fuerza Pública en el Distrito Federal y la designación del servidor público que la tenga a su cargo, a propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El servidor público que tenga al mando directo de la Fuerza Pública en el Distrito Federal podrá ser removido libremente por el Presidente de la República o a solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.</i> ”		

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

#### 4. Participación y representación ciudadana

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal de acuerdo artículo 122 Base Primera, fracción V inciso h) tiene como facultades legislar en materia de participación ciudadana. El antecedente inmediato fue la Ley de Participación Ciudadana de 1995, la cual proponía que para la elección de consejeros, circunscripciones sumamente amplias, que eran 20 consejeros para una población de 600 mil habitantes, por ejemplo, los cuales pasaban a formar parte de un órgano centralizado, el Consejo Ciudadano, el cual estaba sumamente distante de la ciudadanía.<sup>42</sup> En 1999 bajo los auspicios de una nueva Ley, se llevó una elección vecinal en el Distrito Federal, la cual tuvo poca respuesta entre la población, toda vez que no hubo un respaldo de las autoridades federales y

<sup>42</sup> Sergio Zermeño, “La participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del Distrito Federal (1997-2000)”, en Alicia Ziccardi (coordinadora) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, UNAM-Indesol-Comesco, México, 2004, p. 145

locales para sentar las bases de los gobiernos vecinales. A partir de entonces, las autoridades del Distrito Federal han buscado *institucionalizar* la participación ciudadana, mediante reglas y mecanismos que aún no adquieren carta de naturalización entre la población, a efecto de que puedan apropiarse de ellos.

La Ley de Participación Ciudadana publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal con fecha 17 de mayo de 2004 puede ser considerada como un referente en todo el país, ya que legaliza en el contexto de la capital del país, instrumentos de participación ciudadana como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular, la consulta ciudadana, la difusión pública, la red de contralorías ciudadanas, entre otros.

Cabe resaltar que dentro de las reformas introducidas en dicha Ley del 27 de mayo de 2010, se realizarían elecciones de Comités Ciudadanos y consejos de los pueblos a celebrarse el 24 de octubre de 2010, donde se faculta al Instituto Electoral del Distrito Federal llevar a cabo la organización y desarrollo de las citadas elecciones, cuyas autoridades electas entrarán en funciones el 1 de diciembre de 2010 y concluirán sus funciones el 30 de septiembre de 2013.

Un Comité Ciudadano es el órgano de representación ciudadana con el que contará cada colonia en el Distrito Federal y estará integrado por nueve ciudadanos. El Comité se encargará de integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas de los vecinos en su colonia y podrá decidir el destino de hasta el 3% del presupuesto delegacional para la mejora en obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana y prevención del delito. Existen también lo que se denomina Consejo de Pueblo, el cual es un órgano de representación ciudadana que funcionará en los Pueblos Originarios del DF, donde se mantiene la figura de autoridad tradicional según sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales y tiene las mismas facultades que el Comité Ciudadano.

## **5. Instituciones sociales federales en la Ciudad de México**

El Distrito Federal, por ser la capital del país y sede de los poderes públicos, ha sido beneficiaria del gasto público nacional con relación a otras regiones metropolitanas del país. Desde los años ochenta, las acciones de instituciones sociales dedicadas a la provisión de bienes y servicios públicos, se han concentrado en el Valle de México y han servido para mitigar los conflictos sociales.

Así las cosas, en 1991, aproximadamente 16% de la inversión nacional destinada al sector de agua potable y alcantarillado fue canalizada para satisfacer las necesidades de la ZMCM, lo cual representó un monto de 550 millones de pesos. Del presupuesto asignado para el Distrito Federal, más de la mitad lo aportó la Federación (314 millones de pesos); cerca de una tercera parte, el Estado de México y el Departamento del Distrito Federal (184 millones), siendo mínima la proporción de créditos y fondos provenientes de los organismos operadores, con 8.5% (47 millones). Respecto a este último renglón, en el ámbito nacional éste representa el 35.7% del total

de recursos aportados, lo cual indica la poca capacidad financiera, y que los organismos operadores del servicio en la ZMCM dependen ampliamente de la federación (Cuadro 36).<sup>43</sup>

<b>Cuadro 36. Presupuesto para el subsector de agua potable y alcantarillado en 1991 (miles de pesos)</b>				
Orígenes de los recursos	Nivel nacional		ZMCM	
	\$	Porcentaje	\$	Porcentaje
Federal	1,238	35.7	314	57.1
Estatad y municipal	1,000	28.8	189	34.4
Crédito y fondo de organismos operadores	1,229	35.5	47	8.5
Total	3,467	100.0	550	100.0

Fuente: Martha Schteingart y María T. Torres, "Políticas de agua y drenaje en la Ciudad de México", en Martha Schteingart (coordinadora) *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, El Colegio de México, México, 1997, p. 147

El programa de abasto social de leche fue concebido inicialmente como un programa destinado a la población del Distrito Federal y municipios conurbados. A partir de 1972 se creó la paraestatal Leche Industrializada Conasupo S.A de C.V (Liconsa), cuyas funciones centrales se orientaron a la rehidratación y distribución de leche para los sectores de menores ingresos. Los datos disponibles indican que durante los años ochenta se produjo una rápida y sostenida expansión de la cobertura del programa en la Zona Metropolitana del Valle de México y además dicha cobertura fue extendida a las áreas metropolitanas de Guadalajara y Monterrey. A precios constantes de 1980, el subsidio creció de 1, 784 millones de pesos en dicho año a 4,903 millones en 1990, y en número de familias atendidas de 425 mil en el primer año, a 2,097 mil en el último (Cuadro 37).<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Martha Schteingart y María T. Torres, "Políticas de agua y drenaje en la Ciudad de México", en Martha Schteingart (coordinadora) *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, El Colegio de México, México, 1997, p. 147

<sup>44</sup> Emilio Duhau, "Las políticas de apoyo a la alimentación", en Martha Schteingart y María T. Torres, "Políticas de agua y drenaje en la Ciudad de México", en Martha Schteingart (coordinadora) *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, El Colegio de México, México, 1997, p. 199

<b>Cuadro 37. Evolución del Programa de Abasto Social de Leche (1980-1990)</b>		
Año	Valor del subsidio (millones de pesos de 1980)	Familias atendidas (miles)
1980	1,784	425
1981	2,023	536
1982	2,875	566
1983	2,780	742
1984	3,513	788
1985	4,038	1,029
1986	4,506	1,476
1987	5,104	1,829
1988	4,449	1,953
1989	6,535	2,562
1990	4,903	2,097

Fuente: Emilio Duhau; "Las políticas de apoyo a la alimentación", en Martha Scheingart (coordinadora) *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, El Colegio de México, México, 1997p. 200

Una evaluación independiente en la ZMCM, la cual abarcó 16 delegaciones del Distrito Federal y 17 municipios conurbados del Estado de México, señaló que el programa atendió a 1,550,000 familias en 1990, con un tamaño promedio de 5.9 miembros por cada una. De acuerdo con las cifras del XI Censo General de Población realizado en 1990, el porcentaje de cobertura del programa fue del 50.7% de la población total.

De acuerdo con los datos del padrón, sólo en 15.6% de los casos, los ingresos familiares superaron los 2 salarios mínimos mensuales. En la zona metropolitana el programa Liconsa contaba en 1990 con un total de 857 lecherías que atendían 47% de las familias de la zona y 57% de los habitantes. En ese año había 82 lecherías en Iztapalapa, 34 en Tlalpan, 21 en Chalco y 53 en Ecatepec.<sup>45</sup>

Entre 1986 y 1989, se extendió la distribución de los "tortibonos, el cual consistió en un programa encaminado a subsidiar el consumo de tortilla a través de bonos canjeables por uno o más kilogramos del producto. Dicho programa fue operado en la ZMVM a través de las tiendas Conasupo, Lecherías Liconsa, sindicatos y diversas agrupaciones sociales. En 1990, el programa benefició a 5,972,000 familias y el valor del subsidio ascendió a 2,669 millones de pesos de 1980 (Cuadro 38).

<b>Cuadro 38. Evolución del Programa de Abasto de Tortilla, (1986-1990)</b>		
Año	Valor del subsidio (millones de pesos de 1980)	Familias atendidas (miles)
1986	388	6,996
1987	2,650	6,378
1988	2,608	6,040
1989	2,562	6,703

<sup>45</sup> *Ibid*, pp. 200-201

1990	2,669	5,972
------	-------	-------

Fuente: Emilio Duhau; "Las políticas de apoyo a la alimentación", en Martha Scheingart (coordinadora) *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, El Colegio de México, México, 1997p. 203

La cobertura de servicios de salud que proporcionan instituciones como el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) en el Distrito Federal, podría considerarse de las más altas en el país, a pesar de los rezagos propios de un país en vías de desarrollo. En 1980, el IMSS atendía a 7,368,720 derechohabientes, mientras que en 1989 la cifra apenas se incrementó a los 7,532,397 millones, significando un crecimiento de 2.2%, el cual contrasta con el 800% registrado en el Estado de México (Cuadro 39).

<b>Cuadro 39. Derechohabientes del IMSS en el Distrito Federal y el Estado de México (1980-1989)</b>		
Año	Distrito Federal	Estado de México
1980	7,368,720	355,569
1989	7,532,397	2,860,563
Crecimiento 80-89 (porcentaje)	2.2	800.4

Fuente: Emilio Duhau; "Evolución reciente del sistema público de salud y seguridad social. Su impacto en las colonias", en Martha Scheingart (coordinadora) *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, El Colegio de México, México, 1997, p. 243

Hasta 1997, los programas sociales instrumentados por diversas secretarías y dependencias federales coexistían con las acciones y programas sociales que instrumentó el Gobierno del Distrito Federal. En materia de asistencia social, para 2010 la Secretaría de Desarrollo Social da cuenta de la existencia de más de 600 Estancias Infantiles, distribuidas en las 16 Delegaciones políticas, en las que diariamente se atienden alrededor de 22 mil niños.<sup>46</sup>

En el pasado mediato, las acciones de regularización del suelo y vivienda tuvieron alcances limitados y parciales que sólo consiguieron postergar los problemas de habitabilidad. Por ejemplo, entre 1989-1994, se entregaron 152,748 títulos de regularización del suelo que beneficiaron a casi 916 mil personas. La vivienda terminada en el mismo periodo llegó a 27,796 acciones, lo cual pudo beneficiar a 139 mil personas (Cuadro 40).

<sup>46</sup> Véase la página web: [www.sedesol.gob.mx/index.php?sec=177&clave\\_articulo=68](http://www.sedesol.gob.mx/index.php?sec=177&clave_articulo=68)

<b>Cuadro 40. Acciones de regularización del suelo y vivienda en el Distrito Federal (1980-1989)</b>						
Suelo					Vivienda	
Regularización					Terminada	Personas beneficiadas
Año	Lotes	Superficie	Títulos expedidos	Población beneficiada		
1989	30,000	7,802	26,446	158,676	1,068	5,340
1990	53,000	10,582	35,870	215,220	6,578	32,890
1991	72,751	4,900	16,611	99,666	4,877	24,521
1992	71,250	4,739	16,063	96,378	1,825	9,125
1993	42,890	6,168	20,907	125,442	5,740	28,700
1994	43,139	10,871	36,851	221,106	7,708	38,540
Total	313,030	45,062	152,748	916,488	27,796	139,116

Fuente: Anexo estadístico del VI Informe de Gobierno CSG, 1994, p. 499

El marco jurídico que regula la política de desarrollo urbano, vivienda, explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal está constituido por diversos ordenamientos. El artículo 12 fracción V del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establece en términos generales el marco de actuación de las autoridades en materia de la planeación y ordenamiento del territorio, ya que

*“la organización política y administrativa del Distrito Federal atenderá los siguientes principios estratégicos: [...] La planeación y ordenamiento del desarrollo territorial, económico y social de la Ciudad, que considere la óptica integral de la capital con las peculiaridades de las demarcaciones territoriales que se establezcan para la división territorial.”*

Por la división formal de poderes, de acuerdo al artículo 42 Fracción XIV del Estatuto, le corresponde a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal :

*“legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en el uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obras públicas; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal.”*

De igual manera la fracción XV del artículo 42 del Estatuto toca a la Asamblea:

*“Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios”.*

Dentro del artículo 67 Fracción XXVI, señala que dentro de las facultades y obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, corresponde *“dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal”*. Y para el caso de las atribuciones que tienen los órganos centrales y desconcentrados de la Administración Pública del Distrito Federal, el artículo 118 Fracción III, señala que *“para el desarrollo y bienestar social en la Ciudad deberán tomarse en cuenta las siguientes materias: [...] III. Reservas territoriales, uso del suelo y vivienda”*.

La Política de Vivienda de la administración 2000-2006 asignó una alta prioridad a la producción social de vivienda, ya que pudo una política de Estado de Bienestar, la cual podría ser replicada en entidades federativas que tuvieran los recursos y le apostaran al desarrollo social sustentable.

La Política de Vivienda y el Programa de Mejoramiento a la Vivienda de la administración 2000-2006 fueron instrumentadas por el INVI, cuyos resultados han permitido la consolidación de esta política a lo largo del tiempo. Hasta septiembre de 2006, el INVI había realizado 142,660 acciones para vivienda, de las cuales 69,896 fueron construcciones nuevas y 72,764 en aspectos de mejoramiento y ampliación de vivienda. A través del Programa Vivienda en Conjunto, hasta junio de 2006 se habían llevado a cabo en la ciudad central 16,650 acciones de vivienda y en el Centro Histórico 3,364 en 110 frentes de obra.<sup>47</sup>

## **6. Los problemas sociales en el ámbito metropolitano**

Durante la administración de 1997 a 2000 se crearon algunas instituciones que tiempo después adquirirían un papel decisivo en la construcción de la política social, como lo fue el Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI) creado en 1998.

Durante la administración de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006) se instrumentó una política social de carácter universal pero cuyo lubricante político-administrativo estuvo direccionado dentro de un programa de corte transversal conocido como “*Por el Bien de Todos, Primero los Pobres*”, el cual fue el lema de la campaña para la elección de Jefe de Gobierno. Sea una adaptación de instrumentación de programas sociales de países latinoamericanos que han adoptado a la cuestión social como parte del proyecto de bienestar social, los recursos, como en su momento, se afirmó, provenían de los ahorros presupuestales alcanzados durante los años de ejercicio de gobierno, sin requerir subsidios o apoyos federales.

En el contexto de la administración de Marcelo Ebrard Casaubón (2006-2012) acceder a un financiamiento de vivienda es más transparente, debido a que su institucionalización ha hecho más predecible el mantenimiento de dichos recursos ya que la población ha recibido apoyo, multiplicado los puntos de vista positivos de este fideicomiso al igual que otros, como el Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México (FONDESOS).

## **7. Retos de la planeación y la administración pública metropolitana**

La existencia de fondos metropolitanos no necesariamente deriva en la conformación de gobiernos metropolitanos, ya que eso implicaría cesión de poder de decisión y de recursos, lo cual no forma parte del imaginario político de las clases gobernantes locales y federales. Tan sólo entre el Distrito Federal y el Estado de México existen 143 instancias de gobierno en la gran

---

<sup>47</sup> Víctor Manuel Delgadillo-Polanco, “Repoblamiento y recuperación del Centro Histórico de la ciudad de México, una acción pública híbrida, 2001-2006”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. VIII, núm. 28, 2008, p. 833

metrópoli, ya que “confluyen unos 80 planes de desarrollo urbano y 60 sectoriales con muy limitado concierto y efectividad”.<sup>48</sup>

La Zona Metropolitana del Valle de México debe considerarse como una unidad socioespacial, al igual que cualquier otra metrópoli. Es decir, desde lo económico, lo social, lo ambiental, lo territorial; no es un conjunto de espacios separados o aislados.

En la actualidad, el Fondo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México del Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas” del Presupuesto de Egresos de la Federación, desde su creación en 2006 hasta el 2009 ha canalizado recursos al Valle de México del orden de los 10 mil 850 millones de pesos, dirigidos a grandes proyectos de infraestructura física. (Cuadro 6.8) Dicho instrumento busca financiar la construcción de infraestructura que la el Distrito Federal requiere para su sustentabilidad y la competitividad económica como las obras de ampliación del Drenaje Profundo, la construcción de la Línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo Metro, y el cierre del relleno sanitario Bordo Poniente (Cuadro 41).

<b>Cuadro 41. Recursos del Fondo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México</b>	
Año	Monto de los recursos en millones de pesos
2006	1,000,000,000
2007	3,000,000,000
2008	3,550,000,000
2009	3,300,000,000
Total	10,850,000,000

Fuente: Cámara de Diputados, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2006.2007, 2008 y 2009*

Existen otras instancias de coordinación metropolitana que reúnen a las autoridades del Estado de México y el Distrito Federal en función del tema o problemática específica, las cuales son coordinadas por la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana creada el trece de marzo de 1998, conforme a su publicación en Gaceta de Gobierno del Estado de México de fecha 23 de marzo de 1998. Cabe señalar que durante los primeros años de la primera década del siglo XXI, funcionan las siguientes comisiones metropolitanas donde participan la Secretaria de Desarrollo Metropolitano del Gobierno del Estado de México y la Secretaria General de Gobierno del Distrito Federal y otras dependencias, las cuales son: 1.- Comisión Ambiental Metropolitana; 2.- Comisión Metropolitana de Agua y Drenaje; 3.- Comisión Metropolitana de Seguridad Pública y Procuración de Justicia; 4.- Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos; 5.- Comisión Metropolitana de Transporte y Vialidad; 6.- Comisión Metropolitana de Protección Civil.

Toca a los ciudadanos del Distrito Federal y del Valle de México exigir una cabal rendición de cuentas de estas instancias de coordinación metropolitana a efectos de evaluar los resultados y avances de sus trabajos, toda vez que son financiados con recursos públicos de la nación, lo cual

<sup>48</sup> Alfonso Iracheta Cenecorta, “Coordinación metropolitana en México: la urgencia de una decisión”, en Salvador Moreno Pérez y Gustavo Meixueiro Nájera (Coordinadores) *El desarrollo metropolitano y la sustentabilidad de las ciudades*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados LX Legislatura, México, 2007, p.59

obliga a transparentar su operación para que no genere discordias y desconfianza entre los ciudadanos que son y no son habitantes del Valle de México.

Finalmente, en esta visión panorámica sobre la Ciudad de México se exponen algunos aspectos relacionados con problemas asociados a la evolución del desarrollo social, entendido éste de manera amplia, lo que implica aspectos históricos, económicos, financieros, demográficos, de bienestar social, medioambientales y jurídicos, entre otros.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arredondo, J. L., Carranza, N., Vázquez, M., y Rodríguez, M. Á. (2003). Transición epidemiológica. *Acta Pediátrica de México*, 24 (1), 46-56.
- Barry Tom, México. Una Guía actual. La fuente esencial sobre la sociedad mexicana, su economía y sociedad, Ediciones Ser, 1993.
- Brown, J. (1972). Patterns of intra-urban settlement in México City: an examination of the Turner theory. *Disertation Series* 40 .
- Casar, María Amparo, *Sistema político mexicano*, Oxford University Press, México, 2010.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (20 de abril de 2006). Grupos Vulnerables. Recuperado el 18 de noviembre de 2010, de [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)
- Chiarello, F. (1994). Economía informal, familia y redes sociales. En R. Millán, *Solidaridad y producción informal de recursos* (págs. 179-231). México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales.
- CONAGUA; Estadísticas del agua de México, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2010
- Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística e Informática y El Colegio de México (2006). *Conciliación Demográfica*. México.
- Consejo Nacional de Población (n.d.), *Indicadores demográficos básicos 1990-2030*. Obtenida el 14 de octubre de 2010, de [http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=125&Itemid=203](http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=125&Itemid=203)
- Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística e Informática y El Colegio de México. (2006). *Conciliación demográfica*. Mexico.
- Delgado, Javier (1988). El patrón ocupacional territorial de la ciudad de México al año 2000. En O. y Terrazas (Ed.), *Estructura territorial de la ciudad de México* (págs. 101-141). México, D.F.: Plaza y Janés y Departamento del Distrito Federal.
- Duhau, Emilio “Las políticas de apoyo a la alimentación”, en Martha Schteingart y María T. Torres, “Políticas de agua y drenaje en la Ciudad de México”, en Martha Schteingart (coordinadora) *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, El Colegio de México, México, 1997.
- Fondo para el Desarrollo Social de la Ciudad de México, *Informe de Cuenta Pública 2005*.
- Gobierno del Distrito Federal, (2000), *Proyecto de Programa General de Desarrollo 2000- 2006*, México.
- Gobierno del Distrito Federal, (2001), *Programa General de Desarrollo 2000-2006*, México.
- Gobierno del Distrito Federal, (2007a), *Programa de Desarrollo Social, 2007-2012, Ciudad con equidad, incluyente y participativa*, Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social del Distrito Federal, México.

- Gobierno del Distrito Federal, (2007b), Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, México.
- Graizbord, B. (2007). Movilidad residencial en la Ciudad de México. *Estudios demográficos y urbanos*, 22 (2), 291-335.
- Graizbord, B. (1995). La geografía de la descentralización demográfica de la ciudad de México. En A. Aguilar, & L. y. Castro Castro (Edits.), *El desarrollo urbano de México a fines del siglo XX* (págs. 101-114). Nuevo León, México: Instituto de Estudios Urbanos de Nuevo León.
- Icazuriaga Montes, C. (1992). La metropolización de la ciudad de México a través de la instalación industrial. México, D.F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Inegi, (2007), Encuesta nacional de ocupación y empleo, México.
- Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social A.C. - Incide (2007). *Hacia una propuesta de política pública para familias en el Distrito Federal*. México.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso “Coordinación metropolitana en México: la urgencia de una decisión”, en Salvador Moreno Pérez y Gustavo Meixueiro Nájera (Coordinadores) *El desarrollo metropolitano y la sustentabilidad de las ciudades*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados LX Legislatura, México, 2007, pp. 57-68
- Jhonston, R. (1973). Towards a general model of intra-urban residential patterns. Some cross-cultural observations. *Progress in Geography* (4), 81-124.
- Mankiw Gregory, *Macroeconomía*, Antoni Bosch Editor, Madrid, 2001.
- Martínez Morales Rafael I. *Derecho Administrativo*. 1er curso. Oxford University Press, México, 2009.
- Morales, M. D. (1987). La expansión de la ciudad de México (1858-1910). En G. Garza (Ed.), *El atlas de la ciudad de México* (págs. 64-68). México, D.F.: Departamento del Distrito Federal y el Colegio de México.
- Partida, Virgilio (2005). La transición demográfica y el proceso de envejecimiento en México. *Papeles de Población* (045), 9-27.
- Reyna, José Luis *Para entender al Partido Revolucionario Institucional*, México, Nostra Ediciones, 2009.
- Robles, Rosario, III Informe de Gobierno, Ciudad de México, septiembre de 2000.
- Rodríguez Kuri, A. (1996). *La experiencia olvidada, el ayuntamiento de México: política y gobierno. 1876-1912*. México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana y El Colegio de México.
- Salinas de Gortarí, Carlos, Sexto Informe de Gobierno, 1 de septiembre de 1994, Presidencia de la República.
- Sánchez Almanza, Adolfo, *Panorama histórico de la Ciudad de México*, IIEc, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.
- Scobie, J. (1974). *Buenos Aires: plaza to suburb 1870-1910*. Oxford University Press .

- Schnore, L. (1988). On the spatial structure of cities in the two Americas. In P. Hauser, & L. Schnore (Eds.), *The study of urbanization*. Nueva York: Wiley and Sons.
- Schteingart Martha (coordinadora) *Pobreza, condiciones de vida y salud en la Ciudad de México*, El Colegio de México, México, 1997.
- Sour Laura, *El enfoque económico en el estudio de las políticas públicas*, Documento de trabajo, número 206, CIDE, México, octubre de 2008.
- Valencia, E. (1965). *La Merced: estudio ecológico y social de una zona de la ciudad de México*. México: Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Vargas Reyes, Juan Carlos, “La izquierda mexicana: institucionalización y crisis”, en Beatriz Stolowicz (coordinadora) *Gobiernos de izquierda en América Latina. Un balance político*, ediciones Aurora, México, 2007.
- Varley, A. (1987). The relationship between tenure legalization and housing improvements: evidence from Mexico City. *Development and Change* , 18, 463-81.
- Vidrio, M. (1987). El transporte de la ciudad de México en el siglo XIX. En G. Garza (Ed.), *El atlas de la ciudad de México* (págs. 68-71). México: El colegio de México y Departamento del Distrito Federal.
- Ward, P. (2004). *México megaciudad: desarrollo y política, 1970-2002* (2da ed.). México: El Colegio Mexiquense, A.C. y Miguel Ángel Porrúa.
- Ward, P. (2004). *México megaciudad: desarrollo y política, 1970-2002* (2da ed.). México: El Colegio Mexiquense, A.C. y Miguel Ángel Porrúa.
- Zermeño, Sergio, “La participación ciudadana bajo los gobiernos perredistas del Distrito Federal (1997-2000)”, en Alicia Ziccardi (coordinadora) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, UNAM-Indesol-Comecso, México, 2004.

## **HEMEROGRAFÍA**

- Asamblea Legislativa del Distrito Federal IV Legislatura, *Memoria-Informe de Actividades de la Comisión de Gestión Integral del Agua*, 2009, pp.64-65
- Castillejos Margarita, DR Gold, Damokosh AI, Serrano P, Allen G, McDonnell WF, Dockery D, Ruiz S, Hernandez M, Hayes C. Acute effects of ozone on the pulmonary function of exercising schoolchildren from Mexico City, *American Journal of Respiratory Critical Medicine*, 1995.
- Delgadillo-Polanco, Víctor Manuel “Replamamiento y recuperación del Centro Histórico de la ciudad de México, una acción pública híbrida, 2001-2006”, en *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. VIII, núm. 28, 2008, El Colegio Mexiquense.
- Delgado Carrillo Mario M. y Luis Rosendo Gutiérrez Romano, “El agua en el Distrito Federal”, en *Este País*, número 234, octubre 2010.
- Díaz Mejía Guillermo, B. Muñoz Bojalil, R. González García, JA. García Uribe, *Evaluación del daño respiratorio en una región cementera de la República Mexicana*. Salud Pública, México, 1988, pp.438-446.

- “Distrito Federal y estado de México, con sobreexplotación de acuíferos”, en Agua, La Jornada, Edición especial, México, diciembre de 2005, p.0138
- “Drenaje obsoleto amenaza al Valle de México”, El Universal, 16 de marzo de 2010.
- “El pleito AMLO-Fox paró obra en drenaje”, El Universal, 18 de marzo de 2010.
- “El Sistema del Drenaje Profundo de la Ciudad de México”, Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica, Departamento del Distrito Federal, 1996.
- Enciso Angélica, “Agua y seguridad nacional”, en Agua, La Jornada, Edición especial, 2005 pp. 038-039
- Hernández Garduño, Eduardo, José Pérez Neria, Paccagnella AM, Pina-Garcia MA, Munguia-Castro M, Catalan-Vazquez M, Rojas-Ramos M. Air pollution and respiratory health in Mexico City, *Journal of Occupational Environment Medicine*, 1997, pp.299-307
- La Cuenca, Boletín Informativo de la Comisión de Cuenca Valle de Bravo-Amanalco, Año 4, Número 20, agosto de 2010.
- Memorias del VI Encuentro Nacional de Cultura del Agua, Roberto Olivares (Coordinador), Mesa temática 1, ANEAS, 2009.
- “Muestra la Capital contraste ambiental”, Reforma, sección Ciudad, página principal, 14 de noviembre de 2010.
- Pronunciamiento de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal III Legislatura, Agua, La Jornada, Edición especial, México, diciembre de 2005.
- Ramírez Bertha Teresa, “En la ciudad de México, déficit de agua y desperdicio constante”, en Agua, La Jornada, Edición especial, 2005.
- Romieu I, F. Meneses, JJ Sierra Monge, J Huerta, S. Ruiz Velasco, White MC, Etzel RA, M. Hernandez Avila. Effects of urban air pollutants on emergency visits for childhood asthma in Mexico City. *American Journal of Epidemiology*, 1995, pp. 546-553
- Yúnez Naude Antonio y Fernando Barceinas, “Efectos de la desaparición de la Conasupo en el comercio y en los precios de los cultivos básicos”, en *Estudios Económicos*, julio diciembre de 2000, año/vol 15, número 002, El Colegio de México, pp. 189-227

## **Legislación**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

DOF (2011), Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Nuevo Estatuto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994, Texto vigente, Última reforma publicada DOF, 28-01-2011.

Ley Ambiental del Distrito Federal

Ley de Aguas del Distrito Federal

Ley de Desarrollo Metropolitano del Distrito Federal

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal

Ley de Fomento para el Desarrollo Económico del Distrito Federal

Ley de Planeación del Distrito Federal

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal

Presupuesto de Egresos de la Federación, varios años